БАЛТИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. ИММАНУИЛА КАНТА

А. В. Куликов, Г. В. Корнюшенков
Д. А. Чемакин

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Издательство
Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта
2012

УДК 342.9
ББК 67.401
К88

Рецензенты
Ю. М. Зверев, кандидат географических наук, доцент кафедры социально-экономической географии и геополитики Балтийского федерального университета им. И. Канта;
Л. И. Сергеев, доктор экономических наук, профессор, председатель Контрольно-счетной палаты

Куликов А. В., Корнюшенков Г. В., Чемакин Д. А.
К 88 Проблемы и перспективы развития Калининградской области : монография. — Калининград : Изд-во БФУ им. И. Канта, 2012. — 161 с.
ISBN 978-5-9971-0228-9

Исследуются актуальные проблемы и перспективы развития Калининградской области. Необходимость углубленного изучения данных вопросов обусловлена особым геополитическим положением области, которая после расширения Европейского союза в 2004 году занимает место своеобразного «российского острова» внутри ЕС. В практической деятельности федеральных и региональных органов власти и управления возникает немало вопросов, связанных с особенностями положения Калининградской области, определением стратегических направлений ее развития.

В монографии на основе анализа обширного материала предлагаются пути решения в интересах всей Российской Федерации актуальных проблем, стоящих перед Калининградской областью.

Книга адресована юристам, экономистам, политологам, специалистам органов власти и управления, научным работникам, преподавателям и студентам вузов.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-9971-0228-9

© Куликов А. В., Корнюшенков Г. В., Чемакин Д. А., 2012

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 4

1. Федеральные правовые акты о развитии Калининградской области: историко-правовой аспект. 11

2. Новое Соглашение о партнерстве и сотрудничестве Россия — ЕС: проблемы и перспективы его реализации применительно к Калининградской области..... 65

3. Основания и пределы правосубъектности Калининградской области как субъекта Российской Федерации в сфере внешнеэкономических связей..... 77

4. Зона свободной торговли на территории Калининградской области Российской Федерации и приграничных воеводств Республики Польша..... 101

5. Два этапа перехода к безвизовому режиму для жителей Калининградской области 110

6. Свободный порт — как альтернативный вариант развития Калининградской области 122

Список использованной литературы 136

Приложение 144

ВВЕДЕНИЕ

В принятых федеральных нормативных документах по Калининградской области основной акцент делается на то, что следует «обеспечить необходимые внешние условия ее (Калининградской области) жизнедеятельности и развития как неотъемлемой части Российской Федерации...»[1]. Средством создания этих условий является превращение области в активного участника трансграничного и регионального сотрудничества, в российский регион сотрудничества с Европейским союзом в XXI веке. Достижение этой цели связано с решением имеющихся проблем в определенных направлениях, которые предлагают авторы.

1. Развитие Калининградской области обусловлено интенсификацией внешнеэкономических связей между Евросоюзом и Россией и процессом вступления России в ВТО в 2012 году.

Президент Российской Федерации В. В. Путин, будучи председателем Правительства России, в своем интервью газете «Suddeutsche Zeitung» 25 ноября 2010 года

[1] *Федеральная* целевая программа развития Калининградской области на период до 2015 года: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 года № 866 (в ред. постановления Правительства РФ от 15.05.2010 года № 335) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 2). Ст. 4974 и др.

обозначил следующие основные приоритеты, обеспечивающие более тесное сотрудничество России и ЕС:

— вступление России в ВТО и унификация законодательных и таможенных процедур РФ и ЕС. Это, по его мнению, позволит создать «общий континентальный рынок», а в перспективе и зону свободной торговли между этими двумя пространствами;

— общая промышленная политика Евросоюза и России, основанная на модернизации российского производства с помощью европейских технологий, по словам В. В. Путина, «более других соответствует нашей производственной культуре и традициям»;

— развитие совместными усилиями науки и образования по европейским образцам, что обеспечит новый импульс индустриализации РФ и ЕС;

— создание общего безвизового пространства.

2. Особую значимость для Калининградской области приобретает заключение нового стратегического Соглашения о партнерстве и сотрудничестве Россия — ЕС (далее — СПС), поскольку истек основной срок действия прежнего Соглашения и он перестал отвечать интересам сторон, в том числе с учетом ратификации Лиссабонского договора, который предусматривает радикальную перестройку правовых основ и структуры Европейского союза.

Новое СПС должно отражать более высокий уровень политических и экономических отношений, основанных на стратегическом партнерстве, иную институциональную форму взаимоотношений, а главное, сохранение идеи построения общего экономического пространства России и ЕС, включающую в себя реализацию концепции принятых сторонами «дорожных карт», углубления экономической интеграции, в том числе путем использования механизма свободной торговли.

В структуру нового СПС должен быть включен отдельный протокол (декларация) о Калининградской области. В отношении Калининградской области практически не действуют конституционные гарантии о единстве российского экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств, поддержке конкуренции, свободе экономической деятельности (часть 1 статьи 8 Конституции РФ), не реализуются конституционные гарантии отсутствия таможенных границ между субъектами Российской Федерации, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (часть 1 статьи 74 Конституции РФ).

В отдельном протоколе (декларации) о Калининградской области необходимо отразить договаривающимся сторонам ее положение как эксклава по отношению к остальной территории Российской Федерации и анклава по отношению к окружающим странам ЕС; а также вопросы приграничного сотрудничества, создания зоны свободной торговли, транзита российских граждан и грузов в (из) Калининградскую область через территорию ЕС на основную метрополию России и, возможно, постепенного перехода к безвизовому режиму в определенных границах.

3. Калининградская область объективно нуждается в дополнительной компетенции, позволяющей ей в рамках пункта «о» статьи 72 Конституции РФ и федеральных предписаний осуществлять внешнеэкономические связи самостоятельно, обеспечивая выход на внешний европейский рынок. Российская Федерация могла бы наделить Калининградскую область дополнительной (необходимой) компетенцией в этой сфере путем принятия федерального закона.

С этой целью Правительством Калининградской области объявлено о необходимости создания рабочей группы для разработки проекта Федерального закона «О Калининградской области». «Политическое одобрение» работы над проектом данного закона было получено в ходе встречи в августе 2011 года Губернатора Калининградской области Н. Н. Цуканова с Президентом РФ Д. А. Медведевым. В подготовке проекта закона помимо членов правительства принимают участие 22 депутата Калининградской областной Думы. Работу над законом курирует вице-спикер Государственной Думы А. Д. Жуков.

Вариант проекта Федерального закона «О Калининградской области» подготовлен также авторами для обсуждения (см. приложение).

Правительством Калининградской области, кроме того, завершена работа по подготовке объемного программного документа «Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на средне- и долгосрочную перспективу», которая содержит общую оценку ситуации и саму стратегию развития Калининградской области до 2031 года, включая и ее внешний аспект, связанный с активизацией внешнеэкономической деятельности.

4. В действующей среднесрочной стратегии России по отношению к Евросоюзу Калининградская область определена как возможный пилотный регион в сотрудничестве РФ и ЕС. Превращение области в активного участника приграничного сотрудничества, на взгляд авторов, реально и возможно через создание зоны свободной торговли, исходя из реализации программ приграничного сотрудничества в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП) с учетом ратификации Государственной Думой пя-

ти соглашений о финансировании и реализации программ приграничного сотрудничества с ЕС.

В Калининградской области, где с 25 сентября 1991 года функционирует свободная (особая) экономическая зона, имеются все предпосылки для реализации такого проекта и возможна разработка и внедрение условий для создания российско-европейской зоны свободной торговли как важного элемента построения общего экономического пространства ЕС — Россия.

Образование зоны свободной торговли на территории Калининградской области и приграничных воеводств Республики Польша реально путем совершенствования действующего механизма ОЭЗ (в основе — таможенный режим свободной таможенной зоны), чтобы в ней апробировать применение унифицированных правил экспорта и импорта ЕС, касающихся единой классификации отдельных таможенных режимов и таможенных процедур, информационного и оперативного сотрудничества таможенных служб, применения антидемпинговых и иных защитных торговых мер, количественных ограничений и т. д., что создаст предпосылки для увеличения товарооборота между Россией и Евросоюзом.

5. С подписанием СПС и, возможно, создания зоны свободной торговли возникает объективная необходимость безвизового режима для жителей Калининградской области и сопоставимых по территории приграничных воеводств Республики Польша, которую Президент РФ В. В. Путин определил как приоритетную задачу и для всей России.

В рамках первого этапа перехода к безвизовому режиму следует рассматривать усилия руководства Российской Федерации и Калининградской области по заключению межправительственных соглашений с сопредельными

государствами о местном приграничном передвижении. Первое подобное соглашение заключено в Москве 14 декабря 2011 года между правительствами Российской Федерации и Республики Польша, которое определяет порядок взаимного передвижения жителей приграничных территорий данных государств. Принимая во внимание особенности географического положения Калининградской области, стороны договорились о том, что вся ее территория отнесена к приграничной. В Республике Польша к приграничной территории отнесены часть территорий Поморского и Варминьско-Мазурского воеводств, в том числе города Гданьск, Гдыня, Ольштын, Эльблонг.

Практическая реализация Соглашения стала возможна после его ратификации соответственно Сеймом Польши и Федеральным Собранием РФ и после обмена дипломатическими нотами двух государств. Сейм Польши ратифицировал указанное Соглашение 16 марта 2012 года. Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2012 года № 335 Соглашение было одобрено и в Государственную Думу внесен проект федерального закона о его ратификации. Депутаты Государственной Думы 25 мая 2012 года приняли указанный федеральный закон, который был одобрен Советом Федерации и 14 июня 2012 года подписан Президентом РФ В. В. Путиным[2].

На втором этапе для постепенной реализации безвизового режима авторами предлагается проект возможного соглашения между Правительством Российской Феде-

[2] См.: *О ратификации* соглашения между правительством Российской Федерации и правительством Республики Польша о порядке местного приграничного передвижения : Федеральный закон от 14 июня 2012 года № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 25. Ст. 3258.

рацией и Европейской комиссией о постепенной отмене визового режима и проверок на общих границах Европейского союза и Калининградской области Российской Федерации, разработанного на базе соглашений между правительствами государств-членов ЕС о постепенной отмене проверок на общих границах (см. приложение).

6. Как альтернативный вариант авторами выдвинуто предложение по решению задач экономического развития Калининградской области в эксклавных условиях — создание такой разновидности ОЭЗ, как свободный порт. В Калининградской области имеется ряд объективных предпосылок и факторов для создания портовой ОЭЗ. Транспортная инфраструктура и прямой выход к Атлантическому океану дают возможность использовать международные морские транспортные коридоры для торговых отношений со странами Азии, Европы и Америки.

Таким образом, если Российская Федерация подпишет с Европейским союзом новое Соглашение о стратегическом партнерстве и сотрудничестве, куда будет включен отдельный протокол (декларация) о Калининградской области, если будет принят Федеральный закон «О Калининградской области», учитывающий особое геополитическое положение региона, и которая может быть определена в качестве перспективной зоны свободной торговли, то в таких условиях область получит дальнейшее экономическое развитие в интересах всей Российской Федерации. И наоборот, отсутствие жизненно необходимых условий экономического развития может обернуться для Калининградской области рядом серьезных негативных последствий, вплоть до утраты над ней суверенитета Российской Федерации.

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ О РАЗВИТИИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

После передачи на основе решений Потсдамской (Берлинской) конференции (17 июля — 2 августа 1946 года) Советскому Союзу «Кёнигсберга и прилегающего к нему района»[3], то есть территории, ранее принадлежавшей Германии, 7 апреля 1946 года в составе Российской Федерации была образована Кёнигсбергская область, в июле того же года переименованной в Калининградскую область. Нерушимость сложившихся границ подтверждена международными договорами СССР, в том числе с Федеративной Республикой Германия (одним из них является договор «2+4», подписанный 12 сентября 1990 года СССР, США, Великобританией, Францией, ФРГ и ГДР). После распада СССР Российская Федерация стала его правопреемником. Поэтому сохраняется действие всех заключенных СССР договоров, с заменой этого субъекта договорных отношений на Российскую Федерацию, в том числе и затрагивающих вопросы о Калининградской области.

Советский период жизни области характеризовался тем, что под давлением приоритетов планового ведения

[3] См.: *Тегеран* — Ялта — Потсдам // Сборник документов. Изд. 3-е. М., 1971. С. 323.

хозяйства СССР была осуществлена перестройка экономической системы области. Это неизбежно повлекло за собой свертывание связей региона в сфере экономического сотрудничества, включая торговые связи с окружающим ее европейским пространством. В силу изначальной недостаточной ресурсообеспеченности экономика области была вынуждена тесно интегрироваться в экономику других регионов бывшего Советского Союза (в регион импортировалось до 90% сырья и комплектующих), что смогло быть реализовано при наличии в этот период общих границ с другими регионами СССР и единой централизованной системы управления и правового регулирования.

Негативные последствия плановой экономики проявились при распаде СССР. В результате этого распада Калининградская область утратила территориальное единство с остальной частью Российской Федерации и была окружена территориями иностранных государств и международными водами.

Калининградская область оказалась в трудном экономическом положении, ранее сложившиеся торговые связи были разорваны. Это дало о себе знать и в политико-правовой сфере. По мнению некоторых западных экспертов, «с одной стороны, политическая ситуация в Европе привела к изоляции области от остальной России, с другой — именно она сделала возможными контакты с внешним миром. Оказалось, что положение эксклава[4] одновре-

[4] Эксклав (от лат. ex — вне + clavis — ключ) — часть территории государства, не имеющая общих границ с основной его частью и окруженная чужой территорией. См. подробно: *Федоров Г.М.* Социально-экономическое развитие Калининградской области. Калининград, 2008. С. 11.

менно и создает трудности, и открывает для области новые возможности»[5]. Спустя двадцать лет, с расширением Европейского союза на восток, стало очевидно, что российский эксклав — Калининградская область Российской Федерации — формально становится и анклавом для ЕС, окруженным территорией Польши и Литвы, удаленным на 400 км от основной российской территории[6].

До начала 90-х годов прошлого века правовое регулирование хозяйственной деятельности на территории Калининградской области не отличалось от территорий иных субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем на фоне возрастания в конце 80-х годов кризисных явлений в социальной и экономической сферах руководство области вынуждено было искать новые формы и методы разрешения возникших проблем. В качестве одной из таких форм предполагался перевод области на региональный хозрасчет, основанный на принципах самоуправления и самофинансирования.

Именно с идеей регионального хозрасчета первоначально увязывались предложения об образовании на территории области какой-либо специальной (особой) экономической зоны. В частности, разработанная под руководством Ю.С. Маточкина и А.Я. Баринова концепция создания и функционирования специальной экономической зоны «Калининград» рассматривалась как одно из направлений реализации принципов регионального хозрасчета.

На основе предложения Калининградского облисполкома Постановлением Верховного Совета РСФСР от

---

[5] *Gromadzki G., Wilk A.* Die Fremdheit ueberwinden // Frankfurter Rundschau. 2001.29.3.

[6] См.: *Винокуров Е.* Теория анклавов. Калининград, 2007. С. 16—18.

14 июля 1990 года № 106-1 Калининградская область была объявлена зоной свободного предпринимательства[7].

Следует отметить, что наряду с Калининградской областью зонами свободного предпринимательства были объявлены и иные территории: Ленинград, Выборг, Приморский край, Сахалинская и Читинская области. Создание аналогичных зон в последующем предполагалось осуществить и на других территориях Российской Федерации.

Совету Министров РСФСР поручалось разработать и представить на рассмотрение Верховного Совета РСФСР проект постановления о правовом статусе зон свободного предпринимательства, определить порядок деятельности предприятий и организаций, налоговый и инвестиционный режимы передвижения

Чуть позже идея зоны свободного предпринимательства трансформировалось в идею создания на территории области свободной экономической зоны.

Законом РСФСР от 4 июля 1991 года № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР» было предусмотрено (статьи 41, 42)[8], что в целях привлечения иностранного капитала, передовой зарубежной техники, технологий и управленческого опыта, развития экспортного потенциала РСФСР на ее территории создаются свободные экономические зоны. В свободных экономических зонах устанавливается льготный, по сравнению с общим, режим хозяйственной деятельности для иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями.

---

[7] *О создании* зон свободного предпринимательства : постановление Верховного Совета РСФСР от 14 июля 1990 г. № 106-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 7. Ст. 107.

[8] *Об иностранных* инвестициях в РСФСР : закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1008.

Иностранным инвесторам и предприятиям с иностранными инвестициями, осуществляющим хозяйственную деятельность в свободных экономических зонах, помимо прав и гарантий, предусмотренных действующим на территории РСФСР законодательством, могут предоставляться дополнительные льготы:

— упрощенный порядок регистрации предприятий с иностранными инвестициями; предприятия с объемом иностранных инвестиций до 75 млн руб. подлежат регистрации в уполномоченных на то органах непосредственно в свободной экономической зоне;

— льготный налоговый режим; иностранные инвесторы и предприятия с иностранными инвестициями облагаются налогами по пониженным ставкам, включая налог на переводимую за границу прибыль. При этом ставки налогов не могут составлять менее 50% действующих на территории РСФСР налоговых ставок для иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями;

— пониженные ставки платы за пользование землей и иными природными ресурсами; предоставление прав на долгосрочную аренду сроком до 70 лет с правом субаренды;

— особый таможенный режим, включающий пониженные таможенные пошлины на ввоз и вывоз товаров, упрощенный порядок пересечения границы;

— упрощенный порядок въезда и выезда иностранных граждан, в том числе и безвизовый.

Виды и размеры льгот на территории свободных экономических зон должны были устанавливаться Советом Министров РСФСР и утверждаться Верховным Советом РСФСР.

Еще до вступления в силу указанного Закона РСФСР Председателем Верховного Совета РСФСР 3 июня 1991 года

было издано распоряжение №1356-1 «О хозяйственно-правовом статусе свободной экономической зоны»[9], в соответствии с которым Калининградской области, за исключением районов территории области, связанных с обеспечением обороны страны, предоставлялся статус свободной экономической зоны (СЭЗ «Янтарь»). Устанавливался льготный налоговый и таможенный режимы, упрощенный порядок осуществления экспортно-импортных операций, создания советских и иностранных предприятий. Совету Министров РСФСР предписывалось утвердить Положение о свободной экономической зоне «Янтарь». Кроме того, предполагалось предоставление Калининградской области в течение пяти лет налогового кредита на коммерческо-договорных условиях в соответствии с действовавшим бюджетным законодательством.

Во исполнение распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР Постановлением Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1991 года №497 утверждено Положение о свободной экономической зоне в Калининградской области (СЭЗ «Янтарь»)[10], которое определяло правовые основы хозяйственной деятельности в свободной экономической зоне.

---

[9] *О хозяйственно-правовом* статусе свободной экономической зоны в Калининградской области : распоряжение Председателя ВС РСФСР от 3 июня 1991 г. №1356-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №23. Ст. 803.

[10] *О первоочередных* мерах по развитию свободных экономических зон в Калининградской и Читинской областях : постановление Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1991 г. №497 // Организационные и экономико-правовые основы деятельности предприятий в СЭЗ «Янтарь». Калининград, 1992. С. 23—30.

Целями создания СЭЗ «Янтарь» провозглашались:

— ускорение решения задач социально-экономического развития Калининградской области;

— повышение жизненного уровня населения области на основе развития торгово-экономического и научно-технического сотрудничества с зарубежными странами;

— обеспечение благоприятных условий для привлечения иностранного капитала; технологий и управленческого опыта, потенциала советских предприятий для увеличения экспортных возможностей региона;

— развитие производства экспортной и импортной продукции, трансконтинентального транзита;

— отработка новых форм хозяйствования в условиях перехода к рыночной экономике.

СЭЗ «Янтарь» располагалась в административных границах Калининградской области с прилегающими к ней районами континентального шельфа и экономической зоны СССР (кроме районов области, связанных с обеспечением обороны страны). Действие Положения о СЭЗ распространялось на все предприятия, организации и учреждения, находящиеся на территории СЭЗ «Янтарь» (предприятия-резиденты).

Функционирование свободной экономической зоны должен был обеспечивать Комитет по развитию СЭЗ «Янтарь», положение о котором утверждалось Советом Министров РСФСР по согласованию с Калининградским областным советом народных депутатов. На указанный Комитет, в частности, была возложена регистрация предприятий, создаваемых в СЭЗ «Янтарь» с участием иностранных инвестиций в размере до 75 млн руб., а также учреждаемых в СЭЗ «Янтарь» филиалов, отделений и представительств предприятий с иностранными инвестициями.

В Положении о СЭЗ «Янтарь» четко прослеживается ориентация экономики области на внешнеэкономическую деятельность. Экспорт произведенных на территории СЭЗ товаров, а также импорт товаров на территорию СЭЗ не подлежали квотированию и лицензированию, за исключением видов товаров, перечень которых определяется законодательством РСФСР. При этом товар считался произведенным в СЭЗ, если величина добавленной стоимости его обработки на территории СЭЗ составляла не менее 30%. Вместе с тем Положением предусматривалось, что в исключительных случаях на товары, производимые в СЭЗ «Янтарь», перечень которых не раскрывался, решением Калининградского областного совета народных депутатов могут устанавливаться экспортные квоты.

Положение также предусматривало, что экспортируемые товары, произведенные на территории СЭЗ «Янтарь», и импортируемые товары, используемые для производства продукции или реализации на территории СЭЗ, освобождаются «в установленном порядке» от оплаты таможенной пошлины.

С целью создания необходимых финансовых ресурсов Калининградской области Положением предусматривалось предоставление ей в течение пяти лет налогового кредита на коммерческо-договорных условиях. В рамках данного кредита ставки и льготы по всем видам налогов в СЭЗ «Янтарь» должны были устанавливаться Калининградским областным советом народных депутатов. Совет также наделялся правом вводить в СЭЗ «Янтарь» зональные налоги и сокращать сроки амортизации основных производственных фондов.

Непосредственно в Положении о СЭЗ «Янтарь» прописывались следующие налоговые льготы:

— налог на прибыль предприятий-резидентов СЭЗ в течение первых пяти лет функционирования СЭЗ не мог превышать 30%;

— для расположенных в СЭЗ предприятий с иностранными инвестициями в размере 30% и более и для предприятий-резидентов СЭЗ с объемом экспорта не менее 30% годового объема производства устанавливался налог на прибыль в размере не более 16% (за исключением части прибыли, переводимой за границу). Указанные предприятия получали освобождение от уплаты налога на прибыль и на переводимую за границу часть прибыли на срок до пяти лет после получения объявленной прибыли;

— в первые пять лет функционирования СЭЗ валютная выручка, полученная предприятиями-резидентами без иностранных инвестиций и предприятиями с иностранными инвестициями в размере менее 30%, оставалась в их полном распоряжении, за исключением 10%, подлежащих обязательной продаже в фонд развития СЭЗ «Янтарь», и 10% — в фонд социальной защиты населения.

Иностранным инвесторам гарантировалось право перевода за границу полученной ими иностранной валюты после уплаты налогов. Им предоставлялись дополнительные гарантии в виде залога имущества Калининградской области.

Важной нормой Положения было и указание на то, что в СЭЗ «Янтарь» действует упрощенный порядок въезда, пребывания и выезда иностранных граждан.

Таким образом, Положение о СЭЗ «Янтарь» стало первым нормативным правовым актом, осуществляющим комплексное правовое регулирование правовых основ хозяйственной деятельности в свободной экономической зоне, а также базой для создания всего последующего федерального законодательства, регулирующего режим

свободной (особой) экономической зоны на территории Калининградской области.

Формально Постановление Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1991 года №497 и утвержденное им Положение о СЭЗ «Янтарь» не признаны утратившими силу и до настоящего времени. Вместе с тем де-факто установленный им порядок деятельности иностранных инвесторов был отменен уже с принятием Указа Президента РФ от 4 июня 1992 года №548 «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации»[11], согласно которому положения о СЭЗ должны были быть приведены в соответствие с данным Указом в трехмесячный срок. В соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года №116-ФЗ [12]существование свободных экономических зон, созданных до дня вступления в силу указанного Федерального закона, прекращается.

Следует отметить, что многие нормы Положения о СЭЗ «Янтарь», в том числе о налоговых и таможенных льготах, стали лишь декларативными положениями, не влекущими реальных экономических последствий, поскольку не получили подтверждение в стремительно меняющемся налоговом и таможенном законодательстве.

Кроме того, Положение о СЭЗ «Янтарь» не учитывало изменение геополитической ситуации вокруг Калинин-

---

[11] *О некоторых* мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации : указ Президента РФ от 4 июня 1992 г. №548 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. №24. Ст. 1325.

[12] *Об особых* экономических зонах в Российской Федерации : Федеральный закон от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. №30 (ч. 2). Ст. 3127.

градской области, рассматривая создание свободной экономической зоны лишь как форму решения задач ускорения ее социально-экономического развития. Тем же Постановлением Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1991 года № 497 было утверждено фактически аналогичное Положение о свободной экономической зоне в Читинской области (СЭЗ «Даурия»).

Вместе с тем уже 11 марта 1990 года Верховный совет Литовской Республики провозгласил Акт о восстановлении независимости Литвы. Изначально союзные власти пытались игнорировать этот свершившийся факт, но после событий 19—21 августа 1991 года ситуация стала развиваться стремительно. Уже в августе 1991 года восстановленная независимость Литовской Республики была признана Российской Федерацией, большинством стран Запада и международным сообществом, а 6 сентября 1991 года независимость Литовской Республики признал своим Постановлением №ГС-1 Государственный совет СССР[13]. В сентябре 1991 года Литовская Республика стала членом ООН. Территория Калининградской области оказалась полностью отделенной от остальных субъектов Российской Федерации территориями других государств (Литва, Польша) и международными морскими водами.

Союз Советских Социалистических Республик прекратил свое существование 26 декабря 1991 года. Россия объявила себя правопреемником и государством-продолжателем СССР.

Однако и с этого времени потребовался год, чтобы возникшее особое географическое и экономическое по-

[13] *О признании* независимости Литовской Республики : постановление Госсовета СССР от 6 сентября 1991 г. №ГС-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1091.

ложение Калининградской области было признано и зафиксировано в правовом акте федерального уровня. Таким правовым актом стал Указ Президента РФ от 23 декабря 1992 года № 1625 «Об обеспечении внешнеэкономических условий для развития Калининградской области»[14]. Указом освобождались от обложения таможенной пошлиной товары, произведенные в Калининградской области и экспортируемые из нее, а также товары, импортируемые в область для внутреннего потребления. При этом экспорт рыбы, рыбопродуктов, нефти и продуктов переработки нефти, янтаря осуществлялся по лицензиям в объеме установленных квот. Товары, ввозимые из других регионов РФ в область для внутреннего потребления, освобождались от обложения экспортной пошлиной. На администрацию Калининградской области возлагалась несвойственная ей функция гаранта предотвращения незаконного вывоза этих товаров за пределы Российской Федерации. Товары, ввезенные в область из других государств и поставляемые затем с ее территории в другие регионы России, подлежали обложению импортной пошлиной. Государственному таможенному комитету РФ поручалось совместно с администрацией Калининградской области разработать правила определения происхождения товаров, вывозимых из области.

Хотя данный Указ Президента РФ формально продолжал действовать, после введения в действие с 1 июля 1993 года. Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5003-1 «О таможенном тарифе», который

[14] *Об обеспечении* внешнеэкономических условий для развития Калининградской области : указ Президента РФ от 23 декабря 1992 г. № 1625 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 26. Ст. 2367.

обладал более высокой юридической силой, но особенностей для Калининградской области не устанавливал, и область лишилась предоставленных льгот.

Разрешение возникшей коллизии было осуществлено лишь 7 декабря 1993 года, когда Президентом РФ в порядке осуществления особого правового регулирования в период поэтапной конституционной реформы в Калининградской области был издан Указ №2117 «О Калининградской области»[15]. Вновь констатировав в преамбуле особое географическое и экономическое положение Калининградской области, Указ предусмотрел предоставление ей инвестиционного налогового кредита на осуществление региональных программ сроком на 10 лет, выделение субвенций на 10 лет. Созданным после 1 января 1992 года на территории области предприятиям (в том числе с иностранными инвестициями), относящимся к сфере материального производства, предоставлялся налоговый кредит на прибыль на 4—5 лет в зависимости от вида деятельности. Льгота по налогу на прибыль распространялась на предприятия, осуществляющие свою деятельность в течение не менее чем десяти лет после регистрации. В случае прекращения деятельности предприятия до истечения десятилетнего срока сумма налога исчислялась в полном размере за весь период деятельности.

Для предприятий сферы материального производства, в том числе с иностранными инвестициями, ставка налога на прибыль снижалась на 50% при условии, что годовой объем экспорта продукции составляет не менее 50% от общего объема производства.

---

[15] *О Калининградской* области : указ Президента РФ от 7 декабря 1993 г. №2117 // Собрание законодательства РФ. 1999. №24. Ст. 2952.

Та часть прибыли, которую предприятия всех видов собственности, работающие на территории Калининградской области, реинвестировали в развитие производственной и социальной сферы, освобождалась от налогообложения.

Указом было установлено, что товары, произведенные в Калининградской области и экспортируемые с ее территории, освобождаются от вывозных таможенных пошлин сроком на 10 лет. Товары, импортируемые в Калининградскую область для внутреннего потребления, освобождались от ввозных таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость сроком на 10 лет. В то же время указанные товары в случае последующей поставки их в другие регионы Российской Федерации подлежали обложению ввозной пошлиной и налогом на добавленную стоимость.

В исполнение данного Указа Президента РФ было принято Постановление Правительства РФ от 25 мая 1994 года № 531 «О неотложных мерах по стабилизации экономического положения Калининградской области»[16]. Как и Указ Президента, данный правовой акт указывал на особое географическое и экономическое положение Калининградской области. Учитывая данное положение, Постановление Правительства РФ, в частности, предусматривало разработку федеральной программы развития Калининградской области с отражением в ней вопросов развития энергетики, транспорта, народного образования, здравоохранения, культуры, коммунального обслуживания, охраны окружающей среды и других.

---

[16] *О неотложных* мерах по стабилизации экономического положения Калининградской области : постановление Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 531 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 5. Ст. 519.

Следует отметить, что, с учетом крайней непоследовательности федерального законодательства и необходимости получения законодательных гарантий долгосрочного развития Калининградской области, ее органами государственной власти перед федеральным центром постоянно ставился вопрос и о принятии отдельного закона о Калининградской области.

Начиная с 1992 года Калининградским областным Советом по поручению Президиума Верховного Совета РФ разрабатывался проект Закона Российской Федерации «О статусе Калининградской области». Подготовленный проект Закона предусматривал установление особого статуса Калининградской области, отличающегося от статуса других субъектов Российской Федерации. Закон предусматривал широкие полномочия органов государственной власти области, в частности передачу им правомочий собственника на объекты федеральной собственности, находящиеся на территории области, полномочий на распоряжение государственным фондом недр, включая континентальный шельф, полномочий по установлению порядка въезда-выезда на территорию области иностранных граждан, а также лиц без гражданства. Предусматривалось также зачисление всех налогов, взимаемых на территории области, в областной бюджет, введение на уровне области прав лицензирования и квотирования экспорта и импорта.

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, предусмотревшей, что статус области определяется Конституцией Российской Федерации и уставом области, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации (часть 2 статьи 66), а также то, что во взаимоотношениях с федеральными органами государст-

венной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (часть 4 статьи 5), принятие федерального закона, регламентирующего особый статус Калининградской области, отличный от статуса других субъектов РФ, стало юридически невозможным.

Но законотворческая работа продолжалась. В 1994 году специалисты и эксперты Федерального Собрания РФ с участием рабочих групп Калининградской областной Думы и администрации Калининградской области был разработан проект Федерального закона «Об обеспечении суверенитета Российской Федерации на территории Калининградской области».

В законопроекте отмечалось, что особое географическое и экономическое положение, занимаемое Калининградской областью, серьезно осложняет реализацию прав и законных интересов населения.

Для сохранения территориальной целостности РФ законопроект предусматривал следующие условия (способы) обеспечения суверенитета Российской Федерации на территории Калининградской области:

— разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области;

— наделение органов государственной власти Калининградской области правами, обусловленными ее особым географическим и экономическим положением;

— обеспечение на межгосударственном уровне со стороны органов государственной власти Российской Федерации для Калининградской области транзитных перевозок грузов через территорию сопредельных государств с остальной территории Российской Федерации на территорию области и с нее (отмена транзитного залога и

обязательного сопровождения грузов и т. п.), использования объектов железнодорожного, воздушного, магистрально-трубопроводного транспорта, энергетической системы, передачи электроэнергии, газа, функционирования средств связи, а также проезда через территорию Литвы, Белоруссии и Латвии граждан Российской Федерации и провоза их личного имущества;

— разграничение объектов государственной собственности и передача части федеральной собственности в собственность Калининградской области;

— создание на территории Калининградской области ассоциированных форм хозяйственной деятельности, способствующих сохранению и укреплению единого экономического пространства между Калининградской областью и другими субъектами Российской Федерации;

— предоставление Калининградской области права осуществлять на своей территории финансовые, страховые, валютные, кредитные, таможенные операции, связанные с особенностями ее положения;

— закрепление за Калининградской областью (с учетом складывающейся в регионе обстановки) права составления программ и проведения мер по защите государственных, экономических, социальных и иных интересов Российской Федерации на ее западных рубежах, предоставление Калининградской области инвестиционных налоговых кредитов на осуществление федеральных программ и выделение субвенций для их финансирования.

Государственная Дума Федерального Собрания РФ в своем Постановлении от 9 декабря 1994 года № 381-I ГД выразила обеспокоенность сложной социально-экономической и политической ситуацией, сложившейся в Калининградской области, а также действиями деструктивных сил в сопредельных с Калининградской областью госу-

дарствах, способствующими появлению осложнений во взаимоотношениях Российской Федерации с этими государствами, а иногда и граничащими с вмешательством во внутренние дела Российской Федерации[17]. Государственная Дума обратилась к Президенту РФ с предложением в кратчайшие сроки рассмотреть вопрос о ситуации в Калининградской области. Правительству РФ Государственная Дума рекомендовала рассмотреть вопрос о заключении с органами исполнительной власти Калининградской области Договора о разграничении предметов ведения и полномочий в соответствии со статьей 78 Конституции Российской Федерации в целях укрепления суверенитета Российской Федерации на территории Калининградской области.

Указ Президента РФ № 495 «О социально-экономическом развитии Калининградской области»[18] был издан 18 мая 1995 года. Помимо учета особого географического положения области, в преамбуле Указа обращается внимание на исключительное значение Калининградской области для политических, военно-стратегических и экономических интересов Российской Федерации, необходимость создания благоприятных условий для стабильного социально-экономического развития области, укрепления ее связей с другими регионами Российской Федерации, содействия развитию внешнеэкономического сотрудничества, совершенствования пограничного, таможенного, миграционного режима на территории области.

---

[17] *О Калининградской* области : постановление ГД ФС РФ от 9 декабря 1994 г. № 381-1 ГД // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3669.

[18] *О социально-экономическом* развитии Калининградской области : указ Президента РФ от 18 мая 1995 г. № 495 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1956.

Среди иных положений Указа принципиально важными стали поручения Правительству РФ: в месячный срок подготовить и представить в установленном порядке в Государственную Думу Федерального Собрания проект федерального закона о Калининградской области; подготовить совместно с администрацией Калининградской области в соответствии со статьей 78 Конституции Российской Федерации договор между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти Калининградской области.

Таким образом, в 1995 году параллельно шла работа над проектами двух федеральных законов: «О Калининградской области» и «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», подготовленными на основе ранее разрабатывавшихся законопроектов, а также над проектом Договора о разграничении предметов ведения и полномочий.

Проект федерального закона «О Калининградской области» получил отрицательные заключения федеральных министерств и ведомств и не был внесен в Государственную Думу для рассмотрения.

В то же время проект федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» получил одобрение: 20 июля 1995 года он был принят Государственной Думой в первом чтении, 15 ноября 1995 года принят в целом, 5 января 1996 года одобрен Советом Федерации и 22 января 1996 года подписан Президентом Российской Федерации.

Несмотря на то что основная работа над проектом указанного закона первоначально велась органами государственной власти области, субъектом законодательной инициативы по его внесению в Государственную Думу выступили депутаты Государственной Думы, представ-

лявшие самые различные ее фракции: А. В. Апарина (КПРФ), И. М. Братищев (КПРФ), Ю. Е. Воевода («Стабильность»), С. Ю. Глазьев (ДПР), А. В. Минжуренко («Выбор России»), О. О. Миронов (КПРФ), А. С. Моисеев (ЛДПР), А. Г. Пузановский (АПР), А. Н. Сергеенков («Выбор России»), И. Г. Устинов («Вперед Россия»), В. А. Фролов (КПРФ), О. А. Финько (ЛДПР). Такой тактический ход, несомненно, существенно облегчил прохождение законопроекта в Государственной Думе.

Федеральный закон от 22 января 1996 года № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»[19] определил правовые и экономические основы создания и функционирования Особой экономической зоны (ОЭЗ) в Калининградской области, учитывая ее специфическое географическое положение, значение для национальных интересов Российской Федерации. В преамбуле также указывалось, что Федеральный закон направлен на создание благоприятных условий для социально-экономического развития Российской Федерации и Калининградской области.

Закон предусматривал, что ОЭЗ в Калининградской области создается в пределах всей территории области, за исключением территорий объектов, имеющих оборонное и стратегическое значение для Российской Федерации, — военных баз, воинских частей, объектов оборонной промышленности, а также объектов нефтегазовых отраслей добывающей промышленности на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

---

[19] *Об Особой* экономической зоне в Калининградской области : Федеральный закон от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 224.

В ОЭЗ устанавливался особый, льготный, по сравнению с общим, режим инвестиций и предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической и инвестиционной.

Было также предусмотрено, что развитие ОЭЗ осуществляется на основе федеральной государственной программы развития Особой экономической зоны, утверждаемой Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти Калининградской области. При этом в соответствии с программой в первоочередном порядке должны были ежегодно выделяться средства из федерального бюджета для специальных федеральных, межрегиональных и региональных объектов финансирования, прежде всего связанных с размещением и деятельностью воинских частей и организаций федеральных органов исполнительной власти, в которых в соответствии с законодательством РФ предусмотрена военная служба.

Федеральный закон предусматривал разграничение полномочий органов государственной власти области в отношении Особой экономической зоны. В частности, устанавливалось, что Калининградская областная Дума как законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации и администрация Калининградской области осуществляют полномочия по вопросам функционирования Особой экономической зоны в соответствии с Уставом (Основным законом) Калининградской области. Администрация Калининградской области выполняла функции администрации Особой экономической зоны в соответствии с Федеральным законом об ОЭЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за-

конами и иными нормативными правовыми актами Калининградской области. На администрацию были возложены функции по координации привлечения российских и иностранных инвестиций для реализации зональных инвестиционных проектов, осуществлению предпринимательской деятельности. Администрация ОЭЗ была наделена правом в соответствии с законодательством Российской Федерации заключать договоры гражданско-правового характера и вступать в иные гражданско-правовые отношения с российскими и иностранными инвесторами, российскими и иностранными предпринимателями в Особой экономической зоне.

Принятый Федеральный закон достаточно четко определял правовое регулирование инвестиций и предпринимательской деятельности в Особой экономической зоне. В частности, устанавливалось, что коммерческие организации любого профиля предпринимательской деятельности (производственного, строительного, торгово-посреднического и других) с полным или частичным привлечением иностранных инвестиций создаются, ликвидируются и осуществляют свою деятельность в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. С соблюдением требований законодательства Российской Федерации осуществляют свою деятельность также физические лица — индивидуальные предприниматели без образования юридического лица. Государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводят органы юстиции Калининградской области в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Представительства и филиалы иностранных юридических лиц согласно Федеральному закону № 13-ФЗ откры-

вались в Особой экономической зоне на основе разрешения администрации ОЭЗ с соблюдением требований законодательства Российской Федерации.

Лицензирование предпринимательской деятельности в Особой экономической зоне не требовалось, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с администрацией ОЭЗ могли передавать администрации ОЭЗ свои полномочия по лицензированию отдельных видов предпринимательской деятельности, за исключением деятельности в областях:

1) оборонной промышленности, производства оружия и военной техники, торговли оружием и военной техникой;

2) производства расщепляющих материалов, отравляющих, взрывчатых, ядовитых, психотропных и наркотических средств, биологически и генетически активных материалов и торговли указанными материалами и средствами;

3) производства, передачи электроэнергии и торговли ею;

4) добычи, переработки драгоценных металлов, драгоценных и полудрагоценных камней и торговли ими (переработка янтаря и торговля янтарем и изделиями из него регулируются соглашениями между Правительством Российской Федерации и администрацией);

5) добычи нефти и газа на участках недр федерального значения;

6) транспорта и связи;

7) средств массовой информации, кинопроката и кинематографии.

Администрация ОЭЗ в соответствии с Федеральным законом об ОЭЗ и федеральной государственной про-

граммой развития Особой экономической зоны наделялась полномочиями рассматривать заявления российских и иностранных инвесторов о реализации зональных инвестиционных проектов и заключению с ними договоров по реализации указанных проектов с соблюдением требований законодательства Российской Федерации.

Администрации ОЭЗ было предоставлено право проводить торги (конкурсы, аукционы), а в исключительных случаях, в частности при инвестировании уникальных технологий и оборудования, — прямые переговоры с отдельными российскими и иностранными инвесторами и предпринимателями для заключения договоров по реализации зональных инвестиционных проектов.

Администрация ОЭЗ также была наделена правом передавать в пользование на условиях договора аренды российским и иностранным предпринимателям имущество, находящееся в собственности Калининградской области как субъекта Российской Федерации, в том числе недвижимое имущество, в соответствии с законодательством Российской Федерации. Порядок использования объектов, относящихся к федеральной собственности, должен был определяться Правительством Российской Федерации с учетом специфики хозяйствования в Особой экономической зоне.

Принципиально важным являлось положение Федерального закона о том, что право землепользования иностранным физическим и юридическим лицам, международным организациям (объединениям) с участием российских и иностранных физических и юридических лиц на территории Особой экономической зоны предоставляется исключительно на основании договоров аренды (без права выкупа). Договоры заключаются по рыночным ставкам на аренду земли, при обязательном учете инте-

ресов жителей Калининградской области, факторов рационального землепользования, сохранения и улучшения природной среды.

В Федеральном законе подчеркивалось, что ОЭЗ является частью государственной и таможенной территории Российской Федерации. В отношении взимания таможенных пошлин и иных платежей (в том числе налогов), уплачиваемых при таможенном оформлении ввозимых и вывозимых товаров, ОЭЗ рассматривалась как находящаяся в таможенном режиме свободной таможенной зоны с особенностями, установленными непосредственно Федеральным законом об ОЭЗ:

1) товары, произведенные в ОЭЗ (что подтверждается сертификатом о происхождении товара) и вывозимые в другие страны, освобождаются от таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров (кроме таможенных сборов). К указанным товарам не применяются меры экономической политики (меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности);

2) товары, ввозимые из других стран в ОЭЗ, освобождаются от ввозных таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров (кроме таможенных сборов). К отдельным видам товаров и услуг могут применяться меры экономической политики (меры по количественному государственному регулированию внешнеторговой деятельности);

3) товары, произведенные в ОЭЗ (что подтверждается сертификатом о происхождении товара) и ввозимые на остальную часть таможенной территории Российской Федерации (а также на территорию Таможенного союза), освобождаются от ввозных таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении

товаров (кроме таможенных сборов). К указанным товарам не применяются меры экономической политики (меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности);

4) товары, ввозимые из других стран в ОЭЗ и затем ввозимые на остальную часть таможенной территории Российской Федерации, а также на территорию Таможенного союза (исключая товары, переработанные в ОЭЗ и считающиеся произведенными в ОЭЗ), облагаются ввозными таможенными пошлинами и другими платежами при таможенном оформлении товаров. К указанным товарам могут применяться меры экономической политики (меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности);

5) с товаров, ввозимых из других стран в Особую экономическую зону и затем вывозимых в зарубежные страны (как с переработкой, так и без переработки товаров), таможенные пошлины и другие платежи при таможенном оформлении не взимаются, количественные ограничения на ввоз и вывоз указанных товаров не применяются.

Порядок определения происхождения товара из Особой экономической зоны устанавливался администрацией ОЭЗ совместно с Государственным таможенным комитетом Российской Федерации. При этом Федеральный закон установил, что товар считается произведенным в ОЭЗ, если величина добавленной стоимости его обработки (переработки) составляет не менее 30 %, а для товаров, относящихся к электронике и сложной бытовой технике, — не менее 15 %, и его обработка (переработка) влечет за собой изменение кода товара по таможенной классификации. Порядок определения происхождения товаров из Особой экономической зоны, относящихся к сложной бытовой технике, устанавливался Государст-

венным таможенным комитетом Российской Федерации по предложению администрации ОЭЗ.

Администрация ОЭЗ была наделена правом по согласованию с Правительством Российской Федерации устанавливать дополнительные ограничения режима свободной таможенной зоны и исключения из этого режима, направленные на защиту местных производителей товаров (работ, услуг).

Федеральным законом было также предусмотрено, что налог на добавленную стоимость с выручки от оказания транспортных услуг, услуг по погрузке, разгрузке, перегрузке и хранению при перевозке и перевалке товаров из Особой экономической зоны на остальную часть таможенной территории Российской Федерации и с остальной части таможенной территории Российской Федерации в Особую экономическую зону не взимается. В отношении иных налоговых льгот Федеральный закон №13-ФЗ содержал лишь отсылочную норму о том, что российским и иностранным инвесторам и предпринимателям предоставляются налоговые льготы в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации и законодательством Калининградской области.

Не получили какого-либо развития в Федеральном законе №13-ФЗ предложения об установлении льготного порядка въезда в Калининградскую область, выезда из Калининградской области и пребывания на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства. Закон лишь закрепил отсылочную норму о том, что данный порядок определяется законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

В то же время органам государственной власти Калининградской области в целях экономической безопасности согласно Федеральному закону №13-ФЗ было пре-

доставлено право самостоятельно устанавливать ограничения для определенных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства относительно срока и места пребывания в Калининградской области. Но при этом подчеркивалось, что данные ограничения не должны нарушать права и свободы человека, гарантированные законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации. Таким образом, приведенная норма носила лишь декларативный характер.

Федеральный закон также предусматривал, что для лиц, ранее состоявших в гражданстве Союза ССР, проживающих или находящихся на территории Литвы, Латвии или Эстонии, родным языком для которых является русский, органами государственной власти Калининградской области обеспечиваются льготные условия для переселения на территорию Калининградской области и обустройства на этой территории.

Калининградская область в лице ее уполномоченных органов государственной власти наделялась Федеральным законом №13-ФЗ правом заключать соглашения об экономическом, научно-техническом, культурном и спортивном сотрудничестве с административно-территориальными образованиями иностранных государств, в том числе со штатами, провинциями, кантонами, землями.

Указанные соглашения:

1) не должны были противоречить законодательству Российской Федерации и международным договорам Российской Федерации;

2) должны были содержать положения, подтверждающие существующий статус Калининградской области в качестве неотъемлемой части Российской Федерации;

3) не могли рассматриваться как международные договоры Российской Федерации;

4) подлежали обязательной регистрации Министерством иностранных дел Российской Федерации в порядке, установленном Президентом Российской Федерации;

5) вступали в силу не ранее дня их регистрации Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Урегулировав вопросы создания ОЭЗ, Федеральный закон № 13-ФЗ одновременно предусмотрел случаи и порядок ее ликвидации. Ликвидация ОЭЗ могла быть осуществлена на основе федерального закона, принимаемого по инициативе Правительства Российской Федерации в случаях:

1) невыполнения целей и задач, предусмотренных Федеральным законом № 13-ФЗ;

2) несоответствия функционирования Особой экономической зоны жизненно важным интересам Российской Федерации.

В случае принятия федерального закона о ликвидации Особой экономической зоны Правительство Российской Федерации должно было установить порядок и сроки ликвидации Особой экономической зоны с соблюдением законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации, в том числе о защите законных прав и интересов российских и иностранных предпринимателей и инвесторов.

При этом гарантировалось, что для субъектов предпринимательской деятельности, созданных в ОЭЗ после вступления в силу Федерального закона № 13-ФЗ, сохраняются установленные данным Федеральным законом условия хозяйственной деятельности в течение трех лет со дня вступления в силу федерального закона о ликвидации Особой экономической зоны.

Подписанный 12 января 1996 года Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между орга-

нами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области[20], как следует из его преамбулы, учитывал специфическое географическое положение Калининградской области, ее значение для национальных интересов Российской Федерации и был заключен в целях создания условий для стабильного социально-экономического развития Калининградской области, расширения внешнеэкономической деятельности, укрепления ее экономических связей с другими субъектами Российской федерации.

Договором разграничивались полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти Калининградской области по предметам совместного ведения, а также регулировалась деятельность органов государственной власти по следующим предметам ведения Российской Федерации и Калининградской области:

а) вопросы транзита грузов и пассажиров всеми видами транспорта в (из) Калининградскую область;

б) структурная перестройка экономики Калининградской области, создание на ее территории международного транспортного узла, торгового и финансового центров;

в) функционирование особой экономической зоны в Калининградской области и ее администрации, свободных таможенных зон;

г) вопросы таможенной политики Российской Федерации на территории Калининградской области, межбюджетных отношений;

---

[20] *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области от 12 января 1996 г. // Российская газета. 1996. 31 янв.

д) нормативное регулирование миграции на территорию Калининградской области, гарантирующее сохранение социально-экономической и политической стабильности в эксклавном субъекте Российской Федерации;

е) разграничение государственной собственности, установление порядка реализации высвобождаемого военного имущества и землепользования;

ж) установление порядка владения, пользования и распоряжения недрами и природными ресурсами;

з) вопросы социальной защиты военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, граждан, уволенных с военной службы и из органов внутренних дел, и членов их семей;

и) развитие внешнеэкономических связей и содействие внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации, осуществляемой через территорию Калининградской области;

к) установление порядка обеспечения Калининградской области энергоресурсами и нефтепродуктами;

л) вопросы осуществления мер по борьбе с чрезвычайными ситуациями на территории Калининградской области и ликвидации их последствий.

Согласно Договору в целях компенсации дополнительных потерь хозяйствующих субъектов и граждан, находящихся на территории Калининградской области, связанных с ее эксклавным положением, органы государственной власти Российской Федерации:

а) образуют в Калининградской области свободные таможенные зоны со следующими особенностями, устанавливаемыми федеральным законом (далее воспроизводился текст Федерального закона № 13-ФЗ об особенностях таможенного регулирования в ОЭЗ. Отличием Договора от текста Федерального закона было то, что соглас-

но его тексту решения об образовании свободных таможенных зон, их границах и таможенном режиме принимаются Правительством Российской Федерации по предложению администрации Калининградской области в соответствии с федеральным законодательством);

б) компенсируют дополнительные расходы юридическим и физическим лицам, расположенным (проживающим) в Калининградской области или в других регионах Российской Федерации, но связанных с транзитом грузов в (из) Калининградскую область, осуществляемым всеми видами транспорта, а также юридическим лицам и гражданам Российской Федерации, экспортирующим и импортирующим грузы через территорию Калининградской области.

Порядок компенсации дополнительных расходов юридическим и физическим лицам, связанных с транзитом грузов в (из) Калининградскую область и транзитом через территорию Калининградской области, устанавливается Правительством Российской Федерации;

в) разрабатывают по предложению органов государственной власти Калининградской области и принимают федеральные нормативные правовые акты, а также заключают международные договоры Российской Федерации и межправительственные соглашения по предметам ведения, установленным в статье 1 Договора;

г) разрабатывают совместно с органами исполнительной власти Калининградской области и утверждают в установленном порядке федеральные целевые программы по Калининградской области, в том числе программы социально-экономического развития территорий курортной и рекреационной зон, включая территории государственного природного национального парка «Куршская коса» и озера Виштынец;

д) финансируют приоритетные программы в части федеральных задач по социально-экономическому развитию Калининградской области на основе федеральных целевых программ, утвержденных в установленном порядке;

е) регулируют вопросы въезда и выезда, а также пребывания на территории Калининградской области, обеспечивая сохранение социально-экономической и политической стабильности в эксклавном субъекте Российской Федерации, защиту прав соотечественников и соблюдение международных обязательств Российской Федерации;

ж) осуществляют координацию деятельности субъектов Российской Федерации, взаимодействующих с Калининградской областью по вопросам настоящего Договора;

Вопросы образования и деятельности администрации особой экономической зоны в Калининградской области, в том числе порядок осуществления администрацией Калининградской области отдельных функций администрации особой экономической зоны в Калининградской области, согласно тексту Договора подлежали регулированию Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законом.

В свою очередь органы государственной власти Калининградской области в целях выполнения Договора принимали на себя обязательства:

а) участвовать в подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по предметам ведения, перечисленным в статье 1 Договора;

б) регулировать в соответствии с федеральным законодательством и заключенным Договором вопросы миграции на территорию Калининградской области, а также оказывать содействие переселяющимся на территорию Калининградской области лицам, ранее состоявшим в

гражданстве Союза ССР, проживающим или находящимся на территории Литвы, Латвии или Эстонии;

в) участвовать в создании особой экономической зоны в Калининградской области, обеспечивать функционирование ее администрации, а также осуществлять отдельные функции администрации особой экономической зоны в соответствии с федеральным законодательством;

г) участвовать в разработке и реализации федеральных целевых программ, указанных в Договоре;

д) заключать в пределах своей компетенции соглашения с субъектами Российской Федерации, а также административно-территориальными образованиями, министерствами и ведомствами Российской Федерации и иностранных государств;

е) принимать на основе федеральных законов законы Калининградской области и иные нормативно-правовые акты по предметам совместного ведения, указанным в статье 1 Договора;

ж) осуществлять финансирование приоритетных программ социально-экономического развития Калининградской области на основе региональных целевых программ, утвержденных в установленном порядке.

Предполагалось, что Договор будет дополнен рядом соглашений между Правительством Российской Федерации и администрацией Калининградской области: о взаимоотношениях в сфере экономики; о взаимодействии в области окружающей среды; в области образования и науки; об обеспечении нефтепродуктами; по вопросам собственности; о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности; о таможенном деле; о разграничении полномочий в области внешнеэкономических связей; о бюджетных

взаимоотношениях; о координации борьбы с преступностью и другими правонарушениями; в области банковского дела, денежно-кредитной и валютной политике; о культурном сотрудничестве. Область подготовила проекты указанных соглашений, которые, однако, не были подписаны федеральными структурами.

В соответствии с Федеральным законом № 13-ФЗ и в целях обеспечения комплексного развития Особой экономической зоны в Калининградской области Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 года № 1259 была утверждена разработанная администрацией Калининградской области и представленная Министерством экономики Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти Федеральная целевая программа развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998—2005 годы[21].

В качестве основных целей Программы были указаны:

— обеспечение политических и оборонных интересов России в регионе;

— укрепление единого экономического пространства России;

— развитие внешнеэкономических связей России;

— обеспечение экономической безопасности региона;

— развитие экономики Особой экономической зоны и области в целом и, как следствие, повышение уровня

[21] См.: *О Федеральной* целевой программе развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998—2005 годы : постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. № 1259 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 41. Ст. 4707.

жизни населения и обеспечение социально-политической стабильности в области.

Реализацию Программы предполагалось осуществлять в три этапа:

1. Подготовительный этап (продолжительность 1—1,5 года): утверждение Программы Правительством Российской Федерации, создание дирекции Программы, разработка нормативной правовой базы, отбор объектов экономического роста.

2. Этап первоначальной реализации Программы (продолжительность 1,5—2 года): завершение создания региональной и федеральной нормативной правовой базы, развертывание работы по развитию объектов инфраструктуры, первой группы объектов экономического роста и локальных свободных экономических зон.

3. Этап полномасштабной реализации Программы (продолжительность 4,5—5,5 лет (до 2005 года). Обеспечение устойчивого роста экономики области с целью вывода ее из дотационного состояния и превращение в донора федерального бюджета.

Федеральный закон от 22 января 1996 года № 13-ФЗ, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий и Федеральная целевая программа при наличии в них ряда существенных недостатков в своей совокупности и при условии их выполнения создавали необходимые правовые и экономические условия для долгосрочного развития Калининградской области.

Однако указанные Федеральный закон и Договор стали заложниками начавшихся системных изменений федерального законодательства, осуществлявшихся в Российской Федерации с 2000 года. Не отрицая необходимости указанных изменений, следует отметить, что при их подготовке и осуществлении к Калининградской области

в целом применялся усредненный общероссийский подход, без какого-либо учета особенностей ее геополитического положения.

Начиная с 1 января 2001 года федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год в целях экономии бюджетных средств было приостановлено действие положений подпунктов 2 и 5 части первой статьи 7 Федерального закона № 13-ФЗ в части льгот по уплате акцизов и налога на добавленную стоимость на подакцизные товары, ввозимые из других стран на территорию Особой экономической зоны.

Во вступившей в силу также с 1 января 2001 года части второй Налогового кодекса РФ отсутствовали какие-либо исключения в отношении Калининградской области. Поскольку Кодекс имел более высокую юридическую силу, действие положений Федерального закона № 13-ФЗ фактически отменялось. За продукцию, произведенную в Калининградской области и вывозимую на основную территорию страны, надо было платить такие же импортные пошлины, как за аналогичную продукцию, ввозимую в РФ по прямому импорту.

Только благодаря энергичным действиям администрации Калининградской области удалось договориться с федеральным центром о продолжении действия Федерального закона № 13-ФЗ в данной части.

Руководитель Администрации Президента РФ А. С. Волошин 17 апреля 2001 года направил в Правительство РФ на согласование проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», который предполагал коренное изменение системы управления областью. Согласно подготовленной редакции законо-

проекта функции администрации Особой экономической зоны возлагались на учреждаемое на территории области постоянное представительство Правительства Российской Федерации. Таким образом, ранее предоставленные полномочия органам государственной власти области заменялись особым, отличным от других субъектов РФ, механизмом управления с усиленным федеральным присутствием.

Поскольку ОЭЗ была создана в пределах всей территории Калининградской области, за исключением территорий объектов, имеющих оборонное и стратегическое значение для РФ, принятие подобного предложения означало фактическую передачу ряда основных полномочий законно избранных органов государственной власти области как субъекта РФ федеральному органу и лишение областных властей возможности воздействия на развитие экономических процессов на территории региона.

Несмотря на то что законопроект в данной части противоречил положениям Конституции РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», он был поддержан руководством ряда федеральных ведомств.

На федеральном уровне также обсуждался вопрос об учреждении в Правительстве Российской Федерации должности министра по делам Особой экономической зоны Калининградской области, на которого должно быть возложено осуществление межведомственной координации федеральных органов исполнительной власти на территории ОЭЗ, совершенствование взаимодействия

федеральных и местных исполнительных органов в выполнении федеральных программ, единоличное руководство дирекцией федеральной целевой программы развития ОЭЗ в Калининградской области.

Высказывалось и предложение ввести в области прямое президентское управление.

Однако на практике указанные предложения не были реализованы.

Вопрос о мерах по развитию Калининградской области был рассмотрен 26 июля 2001 года на заседании Совета безопасности РФ под председательством Президента РФ В. В. Путина. Решение Совета безопасности определило долгосрочные направления федеральной политики в отношении Калининградской области. В нем давалось поручение Правительству РФ усилить контроль за выполнением решений по вопросам экономического и социального развития области, представлять ежеквартально Президенту РФ доклад о ходе их реализации.

Приоритетным направлением было признано развитие Калининградской области с учетом трансформации ОЭЗ из компенсационной (с механизмами компенсации эксклавного положения и высокой долей импортозамещающей продукции) в зону, где активно развиваются инвестиционные процессы и создаются конкурентоспособные производства, ориентированные на экспорт.

С ноября 2001 года, исходя из вышеуказанной концепции, началась разработка нового проекта Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

Правительство Российской Федерации утвердило новую Федеральную целевую программу развития Ка-

лининградской области на период до 2010 года 7 декабря 2001 года[22].

Основной целью Программы было провозглашено создание условий для устойчивого социально-экономического развития Калининградской области, сопоставимого с уровнем развития сопредельных стран, а также благоприятного инвестиционного климата в регионе для сближения России и Европейского сообщества.

Для выполнения указанной цели в Программе ставились следующие основные задачи:

а) обеспечение геостратегических интересов России в Балтийском регионе: развитие Калининграда как крупного транспортного узла России; обеспечение устойчивого энергоснабжения области; улучшение экологической обстановки, обеспечение защиты окружающей среды с учетом выполнения обязательств России, определенных международными договорами;

б) задачи общефедерального значения: трансформация экономической структуры региона в направлении экспортной ориентации; совершенствование механизма функционирования Особой экономической зоны в Калининградской области; развитие телекоммуникационной инфраструктуры; развитие туристско-рекреационного комплекса;

в) задачи регионального значения, требующие государственной поддержки: комплексное развитие сельского хозяйства; развитие рыбопромышленного комплекса; развитие отраслей социальной сферы.

---

[22] *О Федеральной* целевой программе развития Калининградской области на период до 2015 года (в ред. постановления Правительства РФ от 15.05.2010 года №335) : постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. №866 // Собрание законодательства РФ. 2001. №52 (ч. 2). Ст. 4974.

Предполагалась, что Программа будет реализовываться в два этапа:

I этап (2002—2005 годы) — осуществление мероприятий, необходимых для решения наиболее актуальных проблем в экономике и социальной сфере, создания эффективного механизма функционирования Особой экономической зоны в Калининградской области, включая проекты, создающие базу для реализации стратегических направлений развития области;

II этап (2006—2010 годы) — продолжение осуществления инвестиционных и социальных мероприятий, закрепляющих достигнутые на I этапе реализации Программы положительные сдвиги в развитии экономики и реформировании социальной сферы.

К ожидаемым конечным результатам реализации Программы были отнесены: создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата; обеспечение уровня жизни населения области, сопоставимого с уровнем жизни граждан сопредельных государств; увеличение валового регионального продукта на душу населения в 2,4 раза (по сравнению с 2001 годом); рост уровня платежей в бюджеты всех уровней более чем в 2,7 раза, в том числе в федеральный бюджет — свыше 3,8 раза.

В последующем в Программу неоднократно вносились различные изменения и дополнения. Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2007 года № 672 Программа была изложена в новой редакции. Постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2008 года № 942 снова в новой редакции с продлением ее действия до 2014 года. И наконец, Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 года № 335 действие Программы продлено до 2015 года.

В 2002 году Калининградская область попала в общероссийскую кампанию по прекращению действия ранее заключенных с субъектами РФ договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

Постановка вопроса была инициирована федеральным центром и 31 мая 2002 года в Москве был подписан Договор о прекращении действия Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области[23].

Мотивирование данного шага тем, что цели ранее заключенного Договора достигнуты, нельзя считать обоснованным, поскольку такими целями, как уже указывалось ранее, были названы создание условий для стабильного социально-экономического развития Калининградской области, расширения внешнеэкономической деятельности, укрепления ее экономических связей с другими субъектами Российской Федерации.

Несмотря на то что данный вопрос имел для Калининградской области и ее жителей существенное значение, его широкое общественное обсуждение не проводилось. Проект нового Договора был лишь одобрен постановлением Калининградской областной Думы, принятым опросным путем.

После длительной и трудной работы органов государственной власти области с Правительством РФ последним в мае 2005 года в Государственную Думу был внесен

[23] См.: *Договор* о прекращении действия Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области от 31 мая 2002 г. // Российская газета. 2002. 8 июня.

новый проект Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Законопроект 9 июня 2005 года был принят Государственной Думой в первом чтении, 21 декабря 2005 года — во втором, а 23 декабря 2005 года — в окончательной редакции. Закон был одобрен 27 декабря 2005 года Советом Федерации и 10 января 2006 года подписан Президентом РФ[24].

Новый Федеральный закон от 10 января 2006 года №16-ФЗ рассматривал Особую экономическую зону как территорию Калининградской области, на которой действует специальный правовой режим осуществления хозяйственной, производственной, инвестиционной и иной деятельности.

Был установлен четкий срок действия режима ОЭЗ — 25 лет (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 6 декабря 2011 года №409-ФЗ — до 1 апреля 2031 года).

Резидентами ОЭЗ стали признаваться лишь те юридические лица, которые соответствуют требованиям Федерального закона об ОЭЗ и включены в единый реестр резидентов Особой экономической зоны.

Указанные требования сформулированы непосредственно в тексте Федерального закона №16-ФЗ и они предусматривают, что:

1) юридическое лицо создано в соответствии с законодательством Российской Федерации;

---

[24] *Об Особой* экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменении в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 10 января 2006 г. №16-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. №3. Ст. 280.

2) государственная регистрация юридического лица осуществлена в Калининградской области;

3) товары производятся юридическим лицом исключительно на территории Калининградской области;

4) инвестиции осуществляются юридическим лицом на территории Калининградской области;

5) инвестиционный проект, представленный юридическим лицом, отвечает установленным настоящим Федеральным законом требованиям.

Установлено, что резидентами не могут быть юридические лица, применяющие специальные налоговые режимы, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Резидентами также не могут быть финансовые организации, в том числе кредитные и страховые организации и профессиональные участники рынка ценных бумаг.

В свою очередь к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами, Федеральным законом №16-ФЗ, предъявляются следующие требования:

1) реализация инвестиционных проектов на территории Калининградской области;

2) инвестиционный проект не может быть направлен на следующие цели:

а) добыча нефти, природного газа, оказание услуг в этих областях;

б) производство этилового спирта, алкогольной продукции, табачных изделий и других подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов) в соответствии со списком, утверждаемым Правительством Российской Федерации;

в) оптовая и розничная торговля;

г) ремонт бытовых изделий и предметов личного пользования;

д) финансовая деятельность;

3) осуществление инвестиций в форме капитальных вложений. Капитальными вложениями, учитываемыми при определении минимальной стоимости инвестиционного проекта, являются инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на проектно-изыскательские работы, новое строительство, техническое перевооружение, модернизацию основных фондов, реконструкцию зданий, приобретение машин, оборудования, инструментов, инвентаря (за исключением затрат на приобретение легковых автомобилей, спортивных, туристских и прогулочных судов, а также затрат на строительство и реконструкцию жилых помещений, которые не учитываются в качестве капитальных вложений при определении стоимости инвестиционного проекта);

4) объем капитальных вложений в соответствии с представленным инвестиционным проектом должен составлять в сумме не менее чем сто пятьдесят миллионов рублей;

5) объем капитальных вложений в сумме не менее чем сто пятьдесят миллионов рублей должен быть осуществлен в срок, не превышающий трех лет со дня принятия решения о включении юридического лица в реестр;

6) при определении объема капитальных вложений, указанного в настоящей статье, не учитываются безвозмездная передача и возмездная передача (в том числе с предоставлением рассрочки платежа на срок более чем три года), включая передачу через третьих лиц, машин, оборудования и транспортных средств лицами, государственная регистрация которых на день вступления в силу Федерального закона №16-ФЗ осуществлена в Калининградской области в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Преимущество Федерального закона №16-ФЗ заключается в том, что он непосредственно внес изменения

в Налоговый кодекс РФ, предусмотрев особенности исчисления и уплаты резидентами Особой экономической зоны в Калининградской области налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций (статьи 288.1 и 385.1 части второй Налогового кодекса РФ).

В течение шести календарных лет со дня включения юридического лица в единый реестр резидентов ОЭЗ в Калининградской области налог на прибыль от реализации им товаров (работ, услуг), полученную при реализации инвестиционного проекта в соответствии с Федеральным законом об ОЭЗ, взимается по ставке 0 в отношении налога на прибыль организаций. В период с седьмого по двенадцатый календарный год включительно со дня включения юридического лица в единый реестр резидентов ОЭЗ ставка налога на прибыль организаций в отношении налоговой базы по налогу на прибыль от реализации инвестиционного проекта в соответствии с Федеральным законом об ОЭЗ уменьшается на 50 %.

Налоговая ставка по налогу на имущество организаций для резидентов ОЭЗ в течение первых шести календарных лет, начиная со дня включения юридического лица в единый реестр резидентов ОЭЗ в отношении имущества, созданного или приобретенного при реализации инвестиционного проекта в соответствии с федеральным законом об Особой экономической зоне в Калининградской области, устанавливается в размере 0 %. В период с седьмого по двенадцатый календарный год включительно налоговая ставка по указанному налогу составляет величину, установленную законом Калининградской области и уменьшенную на 50 %.

Таким образом, резиденты ОЭЗ — это те, кому уже дано начало отсчета и кто имеет расписанные планы вложить как минимум 150 млн рублей в производствен-

ные мощности. В 2011 году на получение статуса резидента ОЭЗ была заявлена 21 компания, обязавшаяся вложить как минимум по 150 млн рублей в течение 3 лет. Кто-то пришел через Инвестиционный совет при правительстве области, кто-то самостоятельно. Общая сумма инвестиций — 29 млрд рублей инвестиций заявлены на весь объем планирования проекта. А по факту резиденты ОЭЗ вложили в 2011 году около 5 млрд рублей. Это без каких-либо нарастающих итогов и в соответствии с графиками заявленных погодовых инвестиций.

Позитивной новеллой Федерального закона № 16-ФЗ стала норма о том, что для въезда в Калининградскую область иностранных граждан — представителей резидентов, инвесторов, а также лиц, приглашенных для обсуждения возможностей сотрудничества в Особой экономической зоне, Правительством Российской Федерации устанавливается упрощенный порядок оформления виз, предусматривающий возможность их оформления указанным категориям иностранных граждан непосредственно в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации при въезде в Калининградскую область. Указанное оформление проводится находящимся в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации представительством федерального органа исполнительной власти, ведающего иностранными делами, на основании приглашений, оформленных в установленном порядке по ходатайству администрации ОЭЗ. Вместе с тем практической реализации указанные положения Федерального закона не получили.

Негативным моментом можно считать и то, что в Федеральном законе № 16-ФЗ отсутствует упоминание о долгосрочной федеральной программе развития Калининградской области.

Следует отметить, что и как ранее действовавшее законодательство об ОЭЗ, Федеральный закон № 16-ФЗ неоднократно изменялся.

В частности, Федеральным законом от 6 декабря 2011 года № 409-ФЗ[25] его положения о таможенном режиме в ОЭЗ приведены в соответствие с Соглашением между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18 июня 2010 года по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны.

Согласно новой редакции на территории Особой экономической зоны применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны. Содержание таможенной процедуры свободной таможенной зоны определяется указанным межправительственным соглашением от 18 июня 2010 года. Действие таможенной процедуры свободной таможенной зоны не распространяется на товары Таможенного союза, находящиеся на территории Особой экономической зоны или ввозимые на территорию Особой экономической зоны.

Условия помещения товаров под таможенную процедуру свободной таможенной зоны также определяются указанным соглашением.

Под таможенную процедуру свободной таможенной зоны не могут быть помещены товары, установленные в

---

[25] *О внесении* изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 409-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7351.

соответствии с соглашением от 18 июня 2010 года, в том числе:

1) подакцизные товары;

2) товары в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации, в том числе по предложению высшего исполнительного органа государственной власти Калининградской области. В целом Федеральный закон №16-ФЗ предполагал постепенный отказ от таможенных льгот и их замену налоговыми преференциями и развитие Калининградской области на основе проектов крупных инвесторов с объемом инвестиций свыше 150 млн рублей.

Следует также отметить, что Федеральный закон №16-ФЗ в отношении российских юридических лиц, которые на момент принятия данного Федерального закона осуществляли свою деятельность на основе Федерального закона от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» и были зарегистрированы в Калининградской области, предусматривал сохранение в течение десяти лет после принятия нового федерального закона режима, при котором при выпуске для свободного обращения товаров, ввезенных в соответствии с таможенным режимом свободной таможенной зоны, таможенные пошлины и налоги не уплачиваются, если товары соответствуют установленным критериям достаточной обработки.

Вышеуказанным Федеральным законом от 6 декабря 2011 года №409-ФЗ указанные переходные положения Федерального закона №16-ФЗ были признаны утратившими силу. При этом отмена этих положений прошла без учета мнения правительства области и застала врасплох малый и средний бизнес.

Декабрь 2011 года, январь 2012 года прошли в волнениях в связи с принятием указанного Закона №409-ФЗ[26]. Если говорить о сложностях в первом приближении, то это изменение документации по подтверждению происхождения товаров с территории ОЭЗ. Основное осложнение у производителей вызвало отсутствие уполномоченного органа на выдачу соответствующего документа. Правительство РФ с опозданием приняло постановление, в котором определен орган, уполномоченный на удостоверение заключений о статусе товара Таможенного союза — Торгово-промышленная палата (ТПП) РФ и региональные торгово-промышленные палаты, уполномоченные ТПП[27]. Что касается среднесрочных перспектив, то теперь определение перечня операций, осуществление которых не отвечает критериям достаточной переработки, ограничения по количеству товаров, изготовленных с использованием иностранных продуктов, и ряд других положений будет утверждать комиссия Таможенного союза.

Федеральный закон №409-ФЗ в очередной раз поставил «ребром» вопрос 2016 года, когда еще остается четыре года до окончания действия переходного периода. С формальных позиций этот Закон не отменил переходный период, не уменьшил его сроков, но поставил под сомнение функционирование Особой экономической зоны, так как фактически изменил «правила игры». Единственный положительный момент в этом законе для Калининград-

[26] См.: *Чемакин Д.* «Подмахивать» законы за 5 минут нельзя». Информационный портал «Новый Калининград.Ru». URL: http://www.newkaliningrad.ru/news/economy/1430694-dmitry-chemakin-podmakhivat-zakony-za-5-minut-nelzya. html.

[27] Приказ ТПП РФ от 10 января 2012 года, который уполномочил Калининградскую ТПП на выдачу этих заключений.

ской области то, что он закрепил в рамках Таможенного союза то, что Особая экономическая зона на территории Калининградской области будет действовать до 2031 года.

Таким образом, до 2031 года действуют налоговые льготы и льгота на ввоз товаров без налогов на территорию области. В 2016 году уходит только один принцип — вывоз товаров на остальную территорию России после переработки при соблюдении ряда критериев без уплаты налогов. В то же время до 2016 года вывоз товаров на остальную территорию России после переработки при соблюдении ряда критериев по-прежнему осуществляется без уплаты налогов.

Федеральным законом от 23 апреля 2012 года №33-ФЗ[28] в Федеральный закон №16-ФЗ внесены очередные изменения, направленные на совершенствование взаимодействия администрации Особой экономической зоны в Калининградской области и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции по управлению экономическими зонами. Предусмотрена определенная оптимизация административных процедур в Особой экономической зоне. В частности, установлены порядок и сроки рассмотрения заявлений о включении заявителя в реестр резидентов ОЭЗ и принятия соответствующего решения.

Говоря о федеральных правовых актах применительно к Калининградской области, следует также упомянуть о том, что в соответствии с Федеральным законом от

[28] О внесении изменений в Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23 апреля 2012 г. №33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. №18. Ст. 2125.

29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 января 2008 года № 13-р на территории Калининградской области создана игорная зона «Янтарная» площадью 4791443,35 кв. метра. Однако реального развития указанная зона до настоящего времени не получила в связи с отсутствием инвестиций.

В начале 2011 года Правительство Калининградской области объявило о необходимости создания рабочей группы для разработки нового проекта федерального закона о Калининградской области. «Политическое одобрение» для подготовки проекта данного закона было получено в ходе встречи Губернатора Калининградской области Н. Н. Цуканова с Президентом РФ Д. А. Медведевым в августе 2011 года. В марте 2012 года Калининградская областная Дума, рассмотрев письмо Губернатора Калининградской области Н. Н. Цуканова, делегировала 22 своих депутата в состав рабочей группы по разработке проекта федерального закона «О Калининградской области».

Работу над законом курирует ранее вице-премьер Правительства РФ, а ныне вице-спикер Государственной Думы А. Д. Жуков, который согласился войти в рабочую группу по разработке закона о Калининградской области.

Правительством Калининградской области также завершена работа по подготовке объемного программного документа «Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на средне- и долгосрочную перспективу», содержащая общую оценку ситуации и саму стратегию развития Калининградской области до 2031 года, включая и ее внешний аспект.

Проведя вышеизложенный краткий историко-правовой анализ начиная с 1991 года по настоящее время основных правовых актов федеральных органов государственной власти по отношению к Калининградской области, полагаем необходимым отметить следующее:

1. Несмотря на предпринятые федеральными органами власти значительные усилия по разрешению проблем Калининградской области, связанных прежде всего с ее особым геополитическим положением, законодательно закрепленная Стратегия развития Калининградской области на долгосрочный период (50 лет и более) в настоящее время отсутствует.

2. На протяжении всего рассматриваемого периода на правовое регулирование вопросов жизнедеятельности Калининградской области влияли, с одной стороны, естественное желание органов государственной власти области доказать федеральному центру уникальность положения региона, а с другой (даже после формального признания уникальности положения области) — постоянные попытки федеральных структур применять к ней политику, аналогичную политике по отношению к другим субъектам Российской Федерации.

3. Существующее до настоящего времени разграничение полномочий между федеральным центром и органами государственной власти Калининградской области также построено на «среднероссийской» модели и не учитывает специфики региона.

4. Фактор полного отделения территории Калининградской области от остальных субъектов РФ территориями других государств и международными морскими водами, то есть эксклавное положение, носит не временный, а постоянный характер, что диктует необходимость осуществления по отношению к области правового регу-

лирования, имеющего постоянный или по крайней мере долговременный характер. В то же время издаваемые федеральным центром по отношению к области правовые акты, как правило, имеют определенный срок действия (5, 10, 25 лет).

5. Принимаемые различные законодательные акты об особом режиме хозяйственной деятельности на территории области подвержены многочисленным и зачастую непоследовательным, бессистемным изменениям, что, в частности, существенно снижает инвестиционную привлекательность Калининградской области.

6. Подавляющее число намеченных мероприятий, предусмотренных в подзаконных актах о развитии Калининградской области, фактически не было выполнено. Предусмотренное финансирование указанных мероприятий за счет средств федерального бюджета в установленных объемах систематически срывалось[29]. В результате заявленные цели и задачи указанных правовых актов, как правило, также не выполнены: Калининградская область не стала ни донором федерального бюджета, не достигла она и уровня жизни населения, сопоставимого с уровнем жизни граждан сопредельных стран.

[29] В то же время основные доходы от нынешней Особой экономической зоны, как это ни странно, получает не региональный, а федеральный бюджет — 2,5 млрд рублей в год уходят в Москву и только 200 млн рублей остаются в области. См.: *Экономика* — как женщина // Калининградская правда. 2011. 12 авг.

2. НОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ О ПАРТНЕРСТВЕ И СОТРУДНИЧЕСТВЕ РОССИЯ – ЕС: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Современная база правового регулирования отношений России и ЕС состоит условно из трех блоков основополагающих документов. Первый блок составляет Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС (далее — СПС) как основополагающий центральный документ этих отношений. Второй блок состоит из секторных соглашений, принятых на основе СПС и развивающих ее положений в различных сферах взаимодействия России и ЕС. Третий блок включает «дорожные карты» по четырем общим пространствам, документы программного характера, не имеющие обязательной юридической силы, но определяющие практические мероприятия и действия в рамках текущих отношений между сторонами.

Идея «интеграции России в общеевропейское экономическое и социальное пространство» первоначально возникает в подписанном сторонами Соглашении о партнерстве и сотрудничестве от 24 июня 1994 года, вступившем в юридическую силу только в 1997 году после ратификации. Данное соглашение, заключенное на срок 10 лет, предоставляло России статус наиболее благопри-

ятствующей нации. В качестве одной из целей партнерства было провозглашено «создание необходимых условий для учреждения в будущем зоны свободной торговли между Россией и Европейским сообществом, охватывающей в основном всю торговлю, а также условий для реализации свободы учреждения компаний, трансграничной торговли услугами и движения капитала»[30].

Задача «интеграции России в общеевропейское экономическое и социальное пространство» была сформулирована и в «Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.)», принятой в июне 1999 года. В ней определяется о «создании в будущем между ЕС и Россией «зоны свободной торговли» и «единого экономического пространства» в результате постепенного сближения законодательств и стандартов. Вместе с тем в Стратегии указывалось, что «партнерство Россия — Европейский союз в рассматриваемый период будет строиться на базе договорных отношений без официальной постановки задачи присоединения или «ассоциации» России с Европейским союзом…»[31]

Поскольку вариант членства в ЕС исключался на длительный период, решение проблемы интеграции Европейского союза и России связывалось с тем, что ЕС и Россия должны создать «Общие пространства» в четырех областях сотрудничества: общее (европейское) экономическое пространство (далее ОЕЭП), общее пространство

---

[30] См.: *Соглашение* о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны // Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1802.

[31] См.: http://www.eur.ru/en/p_245.htm.

свободы, безопасности, правосудия, общее пространство в области внешней безопасности и общее пространство науки, образования и культуры.

Идея создания ОЕЭП получила первый импульс на саммите ЕС — Россия в мае 2001 года. Стороны договорились о создании совместной Группы высокого уровня (далее ГВУ) для разработки Концепции общего европейского экономического пространства. В марте 2002 года Совет сотрудничества в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве выдал ГВУ мандат на разработку к октябрю 2003 года концепции более тесных экономических отношений между Россией и ЕС. Стороны заказали проведение серии экспертных исследований по оценке эффекта от создания ОЕЭП как на экономику в целом, так и на ряд ее отдельных секторов, с акцентом на оценку сближения в области регулирования и устранения тарифных и нетарифных барьеров для торговли и инвестиций. Выводы этих экспертных исследований оказались положительными.

На состоявшемся 28 октября 2003 года заключительном заседании ГВУ были окончательно согласованы подготовленные на экспертном уровне тексты Доклада ГВУ и проекта Концепции ОЕЭП. Результатом работы этой группы также стало следующее определение: «ОЕЭП означает открытый и интегрированный рынок между ЕС и Россией, основанный на применении общих или совместимых правил и норм, включая совместимые административные процедуры, как основу для масштабных совместных действий и объединения экономик, в связи с усилением конкуренции на мировых рынках. Он должен полностью охватить практически все отрасли экономики»[32].

---

[32] *Бильчак В.С., Самсон И., Федоров Г.М.* Калининградский полюс интеграции. Гренобль, 2000.

На саммите Россия — ЕС в ноябре 2003 года стороны договорились о создании ОЕЭП путем разработки плана действий и его промежуточного представления саммиту Россия — ЕС не позднее чем через один год с момента получения мандата и последующую реализацию этого плана действий. В качестве долгосрочной, перспективной цели ОЕЭП было определено создание открытого рынка Россия — ЕС, реализующего четыре «свободы» (торговли товарами и услугами, движения капиталов и лиц).

Началась работа по подготовке «дорожной карты» первого этапа формирования ОЕЭП в виде Совместного плана действий (далее СПД) по реализации Концепции ОЕЭП, который был представлен на саммите ЕС — Россия в ноябре 2004 года. Утверждение плана действий, или «дорожных карт» по построению четырех общих пространств, включая создание общего экономического пространства, составной частью которого является построение общего европейского экономического пространства, было одобрено на саммите Россия — ЕС 10 мая 2005 года.

Однако работа по выработке концепции ОЕЭП выявила ряд существенных расхождений в понимании того, чем является или должно являться ОЕЭП. Возможность разных трактовок основывается на «дипломатическом» характере термина «общее европейское экономическое пространство», введенного в дополнение к готовым юридическим нормам и стандартным формам интеграционных объединений.

Прежде всего, под содержанием «общее европейское экономическое пространство» может пониматься и как конкретное состояние, и как процесс.

В первом случае ОЕЭП является еще одной формой интеграционного объединения, хотя и не имеющей очевидного прямого соответствия в устоявшейся терминоло-

гии (общий рынок, таможенный союз, зона свободной торговли и т. д.).

Во втором случае под ОЕЭП понимают сам процесс, когда ЕС и Россия предпринимают меры по взаимному сближению позиций. Правда, выбор любого из этих двух подходов предполагает представление о некотором желательном будущем состоянии дел[33].

Вместе с тем нет точно определенной конечной цели сближения в рамках ОЕЭП. Такой целью может быть как нечто, предшествующее зоне свободной торговли, так и аналогичное уже существующему европейскому экономическому пространству[34].

Под общим экономическим пространством ЕС — России нами понимается процесс создания интегрированного рынка, основанного на свободном передвижении товаров, услуг, капиталов и лиц в результате достигнутых соглашений о гармонизации соответствующего законодательства.

В целях формулирования задач, заключающихся в определении конкретных мер, направленных на сближение России и ЕС, и создания общего экономического пространства, необходимо: снятие барьеров для свободного передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц со стороны России по соответствующему российскому пространству; а также снятие барьеров со стороны Евросоюза на пространстве, принадлежащем ЕС.

Такое определение сближения ставит перед Российской Федерацией следующие очередные задачи:

а) проведение последовательной либерализации экономики, включая внешнеэкономические торговые отно-

---

[33] *Россия* и европейское право : материалы междунар. науч.-практ. конф. 11—12 мая 2000. г. Москва. М., 2001.

[34] *European* economic area. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/eng_rus/382033/European-18k

шения, то есть дальнейшая реализация правительством насущных рыночных реформ;

б) переговоры об изменении режима торговли по отношению к России со стороны ЕС;

в) унификация административных, таможенных и торговых процедур.

Концепция ОЕЭП была связана напрямую с проблемой вступления России в ВТО. Очевидно, что вступление в ВТО и движение к ОЕЭП совпадают в той мере, в какой проблема ОЕЭП является вопросом взаимных договоренностей, а не односторонней либерализации российской экономики.

На наш взгляд, проблема заключается в том, какая концепция может стать основой для будущих отношений между ЕС и Россией? В целом исследователи говорят о пяти различных типах экономической интеграции, возможных для отношений ЕС — России:

— зона свободной торговли;

— таможенный союз;

— единый рынок;

— экономический союз;

— полная экономическая интеграция[35].

Рассматривая концепцию ОЕЭП через призму этих категорий, следует упомянуть, как уже утверждалось выше, о неопределенности целей ОЕЭП. Реальной, а не абстрактной целью, на наш взгляд, может стать создание зоны свободной торговли, обоснование которого требует отдельного научного рассмотрения.

Необходимо констатировать, что прежнее СПС сыграло свою историческую роль, и прошедшие более пятнадцати лет изменили как Россию, так и Европейский

---

[35] См.: *Калининградское* партнерство в отношениях России и ЕС: дорожная карта в будущее / под ред. К. Пурсиайнена и С. А. Медведева. М., 2005.

союз. Договорно-правовая база отношений между Россией и ЕС, по мнению М. Л. Энтина[36], нуждается в радикальной модернизации. Ее нужно проводить с учетом новых и будущих потребностей России и Евросоюза.

Относительно дальнейшей судьбы СПС возможны три варианта договорного оформления отношений между ЕС и Россией:

1) продление действия СПС, как это предусмотрено статьей 106 данного Соглашения, вплоть до того времени, когда стороны сочтут целесообразным заменить его новым соглашением (что фактически и происходит по настоящее время);

2) внесение изменений и дополнений в существующий текст Соглашения, учитывающих современный уровень «продвинутого сотрудничества» и реальные перспективы развития отношений на 10—15 лет вплоть до создания ассоциации;

3) подготовка нового соглашения, которое полностью заменит СПС, как только оно будет подписано и ратифицировано Россией, ЕС и его государствами-членами.

Рядом исследователей была выдвинута «Концепция модернизации соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и заключения соглашения о продвинутом партнерстве, учреждающем ассоциацию» (Н. К. Арбатова, М. Л. Энтин, Ю. А. Борко, П. А. Калиниченко, С. Ю. Кашкин)[37], авторы которой убеждены в том,

---

[36] См.: *Энтин М. Л.* В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004—2005 годах : монография. СПб., 2006. С. 351.

[37] *Арбатова Н. К., Борко Ю. А., Кашкин С. Ю. и др.* Концепция модернизации соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и заключения соглашения о продвинутом партнерстве, учреждающем ассоциацию. URL: http://www.svop.ru/upload/images/ConceptFinal.doc.

что более целесообразными и перспективными являются варианты 2 и 3. По их мнению, ассоциация может и должна стать логическим итогом развития современных отношений России и Европейским союзом.

Соглашаясь с такой позицией в целом, мы полагаем конкретизацию задач, для чего нужна ассоциация. Несмотря на то что СПС упоминает в качестве конечной цели партнерство и создание зоны свободной торговли, положение о практических шагах в этом направлении СПС не содержит. Ассоциация же основывается на зоне свободной торговли. Соглашения об ассоциации предусматривают, в своем большинстве, план-график постепенного (10—12 лет) снижения таможенных пошлин и эквивалентных сборов вплоть до их полного устранения, отмену количественных ограничений на импорт и экспорт и равнозначных мер, а также запрет дискриминационного налогообложения в зависимости от места происхождения товаров. Отсутствие подобных положений в СПС создает значительные трудности для полной реализации этого Соглашения.

Теоретически, на наш взгляд, заключение нового Соглашения между Россией и ЕС, включающего ряд нормативных положений из соглашений об ассоциации (вариант 3), стало бы наилучшим сценарием, но практически пока трудно выполнимым в силу указанных причин.

На саммите Россия — ЕС в мае 2006 года (Сочи) была достигнута политическая договоренность о начале работы над новым базовым соглашением между Россией — ЕС. В июле 2006 года Европейская комиссия приняла проекты директив о ведении переговоров о новом Соглашении между Россией и Европейским союзом. Комиссия предложила соглашение, которое охватывало бы все аспекты сотрудничества России и ЕС, в первую оче-

редь касалось бы развития торговых отношений, а также «справедливого и открытого развития отношений в области энергетики»[38]. Комиссия стремилась добиться утверждения Советом ЕС директив по ведению переговоров до конца 2006 года и получения мандата. С учетом разногласий (Польши — вето на мандат Европейской комиссии на ведение переговоров в связи со снятием эмбарго на поставки польского мяса, Литвы — прекращение поставок по нефтепроводу «Дружба» и др.) переговоры не состоялись.

Следует отметить, что в рамках договоренностей, достигнутых на саммите Россия — ЕС, состоявшемся в Хельсинки 24 ноября 2006 года, и решений, выработанных на заседании Подкомитета Россия — ЕС по таможенному и трансграничному сотрудничеству, прошедшем в Брюсселе 26 апреля 2007 года, сторонами были согласованы три приоритетных направления взаимодействия по преодолению существующих проблем. К их числу относятся: содействие взаимной торговле путем выработки и принятия законодательных, административных и практических мер по урегулированию ситуации на границе России — ЕС, реализация «пилотного» проекта между Россией и Евросоюзом по обмену таможенной информацией и развитие пунктов пропуска и таможенной инфраструктуры на границе между Российской Федерацией и Европейским союзом. К сожалению, реализация этих проектов взаимодействия явно замедлилась.

В октябре 2007 года на саммите Россия — ЕС (Португалия) было принято решение о продлении СПС на один год, как это предусмотрено статьей 106 СПС. На саммите

---

[38] *Official* website of the European Union. URL: http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference.

Россия — ЕС 26—28 июня 2008 года (г. Ханты-Мансийск) было заявлено о возобновлении переговоров, начале работы над новым базовым соглашением и возможном его вступлении в силу к июлю 2009 года. В современный период возникло множество политических факторов, негативно влияющих на процесс продвижения переговоров подписания нового Соглашения.

Вместе с тем, с учетом ратификации Лиссабонского договора, который предусматривает радикальную перестройку правовых основ и структуры ЕС, когда Европейский союз стал единым юридическим лицом, создалась благоприятная ситуация. Согласно статье 8 обновленного Договора о ЕС Союз развивает с соседними ему странами привилегированные отношения и может заключать специальные соглашения.

На наш взгляд, новое Соглашение не должно носить характер рамочного договора, а иметь помимо общих положений нормы прямого конкретного действия. Содержание нового СПС должно отражать новый уровень политических и экономических отношений, основанных на стратегическом партнерстве, новую институциональную структуру взаимоотношений, а главное, идею построения общего экономического пространства России и ЕС, включающую в себя постепенную реализацию концепции четырех пространств, дальнейшего углубления экономической интеграции путем создания зоны свободной торговли, свободного передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц.

Обобщая позиции ряда исследователей[39], возможная структура нового СПС, по нашему мнению, должна состоять из следующих разделов:

---

[39] См.: *Россия* и Европейский союз: документы и материалы / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2003; *Борко Ю. А.* Европейскому

1. Общие положения (политическая, организационная, цели, задачи).

2. Институциональные вопросы (совместные органы).

3. Регулирование взаимного сотрудничества.

4. Правовые режимы. Единые таможенные и торговые процедуры.

5. Регламентация основных положений «дорожных карт».

6. Вопросы свободы и ограничения свободы торговли товарами и услугами, движения капитала и рабочей силы.

7. Свобода передвижения граждан. Безвизовые режимы.

8. Зоны свободной торговли.

9. Отдельный протокол (декларация) о Калининградской области[40].

Почему в структуре нового Соглашения возникает отдельный вопрос о Калининградской области? В отношении Калининградской области практически не действуют конституционные гарантии о единстве российского экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств, поддержке конкуренции, свободе экономической деятельности (часть 1 статьи 8 Конституции РФ), не реализуются конституционные гарантии отсутствия таможенных границ между

союзу и России необходимо Соглашение о стратегическом партнерстве. М., 2004; *Арбатова Н.К., Борко Ю.А., Кашкин С.Ю. и др.* Концепция модернизации соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и заключения соглашения о продвинутом партнерстве, учреждающем ассоциацию. URL: http://www.svop.ru/upload/images /ConceptFinal.doc.

[40] Вопросы отдельного протокола (приложения) к СПС о Калининградской области нашли подтверждение в работах: *Кашкин С. Ю., Калиниченко П.А.* Россия и Европа: что впереди? // Вестник Европы. 2006. №18; *Энтин М.Л.* Указ. соч. С. 237 и др.

субъектами Российской Федерации, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (часть 1 статьи 74 Конституции РФ).

В отдельном протоколе (декларации) о Калининградской области необходимо отразить ее положение как эксклава по отношению к остальной территории Российской Федерации и анклава по отношению к окружающим странам ЕС; а также вопросы приграничного сотрудничества, создания зоны свободной торговли, транзита российских граждан и грузов в (из) Калининградскую область через территорию ЕС на основную метрополию России и, возможно, постепенного перехода к безвизовому режиму в определенных границах.

Также, по нашему мнению, Калининградская область с учетом ее геополитического положения и в которой с 1991 года функционирует свободная (особая) экономическая зона может быть определена в качестве перспективной зоны свободной торговли между Россией и ЕС, с последующим распространением такого опыта на остальное российское экономическое пространство.

3. ОСНОВАНИЯ И ПРЕДЕЛЫ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ

Поиск оптимального решения возникших проблем, обусловленных геополитическим положением Калининградской области, приводит к предложению различных концепций ее развития и столкновению разных политических и правовых подходов.

Федеральный центр возникшие проблемы трактует, прежде всего, в таких категориях, как: национальный суверенитет, национальная безопасность, национальные интересы и нерушимость границ, игнорируя при этом фактор «разорванного» единого экономического пространства[41]. Представление о том, что эти категории мо-

[41] См.: Часть 1 статьи 8 Конституции РФ гласит, что «в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности», часть 1 статьи 74 — «на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств». В то же время территория Калининградской области отделена от остальной территории России границами иностранных государств, режим которых не позволяет осуществлять такое свободное перемещение, а, следовательно, «разрывает» единое экономическое пространство.

гут быть качественно дополнены в результате формирования новых трансграничных региональных и иных внешнеэкономических связей с Европейским союзом, не всегда находят должного понимания.

Россия и ЕС выдвигают собственные политические и экономические программы, которые изначально не могут совпадать. Общая правовая база в виде СПС не сняла столкновения идей и практического их воплощения в жизнь. При этом важно иметь в виду особенности Евросоюза как интеграционного объединения, отнесения им в своих отношениях России к категории третьих стран. Со стороны России применительно к Калининградской области как равноправному среди всех субъектов Российской Федерации без выделения особенностей и соответственно отсутствие необходимой правовой базы для регулирования взаимоотношений с окружающими ее странами ЕС. Отсюда множественность концепций и политик взаимодействия и сотрудничества, которые должны учитывать прежде всего интересы РФ и особенности геополитического положения Калининградской области.

В силу различий между сформировавшимися подходами решить проблемы экономического развития области, включая правовое содействие внешнеэкономическим связям, пока еще не удается. Россия со своей стороны при выстраивании отношений с ЕС должна учитывать возможность коллизии политики централизации, ограничивающей самостоятельность региона, с курсом Евросоюза. Существуют сильные побудительные мотивы для сближения России и Европейского союза и в данном вопросе: стороны все более осознают, что калининградский прецедент может иметь весьма существенные последствия не только для решения региональной проблемы, но

он имеет и надрегиональное значение. Обе стороны обязаны учитывать свои интересы, принимая согласованные решения о будущем области. Но никак не следует упускать из виду, что область была и остается неотъемлемой частью Российской Федерации, хотя находится в зоне влияния ЕС. Это своего рода тест на способность к конкретному сотрудничеству в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

При разработке нового СПС необходимо учитывать тот факт, что выражение «обе стороны» хотя и упрощает исходные позиции в договорных актах, но не отражает всего разнообразия действующих лиц и интересов внутри каждого лагеря, которое в немалой степени затрудняет поиск согласованного или компромиссного решения для Калининградской области. Это особенно важно иметь в виду при анализе политических позиций ЕС, где присутствуют отчетливые различия между Севером и Югом. Соответствующие импульсы должны будут и в дальнейшем исходить от гораздо более заинтересованных в сотрудничестве североевропейских стран, например, в форме проектов в рамках программы ЕС «Северное измерение», которые включают в себя и инициативы Совета государств Балтийского моря по Калининграду[42].

Изменение внешних геополитических условий двояко сказалось на развитии области. С одной стороны, вследствие пространственной изоляции от основной территории России усложнились экономические и торговые связи с другими российскими регионами. С другой стороны,

---

[42] См.: *Тиммерман Х.* Калининград как пилотный регион для формирования партнерства между ЕС и Россией. Взгляд из Европы / Комитет «Россия в объединенной Европе». Берлин, 2002. С. 10—13.

благодаря усилиям, прежде всего России, удалось модернизировать, в определенной степени, правовые условия сотрудничества с окружающими ее странами ЕС.

Как следует из проведенных исследований ученых Балтийского федерального университета им. И. Канта[43], эксклавное положение Калининградской области, отсутствие единого экономического пространства, ограниченность сырьевой базы, энергоресурсов и небольшие масштабы экономики области обусловливают необходимость ее открытости, интенсификации развития внешнеэкономических связей не только с Россией, но и с ЕС. Одно из направлений этого — создание совместных производств. Внешняя торговля области ведется в основном с окружающими европейскими странами, доля стран Евросоюза во внешней торговле региона составляет 75—80 %, однако сальдо ее резко отрицательно[44]. Основные тенденции последних лет — вынужденное увеличение импортной составляющей в область из европейских стран (от сырья, полуфабрикатов до готовой продукции) и большой разрыв объема импорта от экспорта (вывоза готовой продукции) в страны ЕС и другие регионы России. При этом поставки на остальную часть территории России готовой продукции более чем в полтора раза превышают ее экспорт за рубеж, и разрыв стал сокращаться только с 2006 года. Хотя динамика экспорта в целом ана-

---

[43] См.: *Клемешев А.П.* Российский эксклав в условиях глобализации. Калининград, 2004; *Федоров Г.М., Корневец В.С.* Экономическое развитие стран Балтийского региона в 1990—2007 годах. Калининград, 2008; *Федоров Г.М.* Социально-экономическое развитие Калининградской области. Калининград, 2008 и др.

[44] См.: *Социально-экономическое* положение Калининградской области в 2011 году / Калинингр. обл. комитет госстатистики. Калининград, 2012.

логична общероссийской, в последние годы импорт и экспорт в (из) область стали расти быстрее, чем по России в целом. Так, в 2011 году внешнеторговый оборот Калининградской области составил 11620,7 млн долларов США (10,7 % от внешнеторгового оборота СЗФО за этот период). По сравнению с 2010 годом он увеличился на 35%, причем стоимостный объем экспорта вырос на 97%, а объем импорта — на 30%[45].

Затруднения, испытываемые областью из-за ограничительных административных постановлений, изоляции и жестких пограничных и таможенных барьеров, не пресекает тем не менее определенного роста инвестиций, причем в этом активно участвуют и другие российские регионы Северо-Западного федерального округа (в первую очередь Санкт-Петербург, Псковская, Ленинградская и Мурманская области). Но по отношению к ним созданы и закреплены благоприятные административные и правовые условия. Большинство регионов Северо-Запада не только не отгорожены пограничными и таможенными барьерами от основных российских ресурсов, но и находятся ближе к сырьевым и товарным рынкам европейской части России. В любом случае они являются более предпочтительными для размещения основных промышленных производств, работающих на российские рынки. Поэтому основная сфера, в которой возможна успешная конкуренция Калининградской области с другими российскими регионами (на базе преимуществ ее геополитического положения, а не на дотационной основе), — это обслуживание внешнеэкономических связей Рос-

[45] Сайт Министерства экономики правительства Калининградской области «Статистика ВЭД». URL: http://economy.gov39.ru/vnesh-deyatelnost/inf-j-ved/

сии с Европейским союзом в самых различных формах, преимущественно в роли перевалочной базы-посредника[46]. В связи с этим развитие внешнеэкономических связей для Калининградской области приобретает особую актуальность, но трудности в этой области остаются весьма существенными.

Проблема в том, что интеграция восточноевропейских стран в Европейский союз дала им дополнительные конкурентные торговые преимущества перед Калининградской областью — это отсутствие пограничных барьеров внутри ЕС, общие таможенные тарифы и технические стандарты, быстрое улучшение инфраструктуры в результате значительной финансовой помощи ЕС. Как результат — прилегающие к российскому региону европейские территории получили новые стимулы развития, вырос социально-экономический и структурный «отрыв» этих территорий от Калининградской области. Все это увеличивает их инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность. Так, например, в Республике Польша до кризиса отмечался рост прямых иностранных инвестиций, а в настоящее время осуществляется размещение высокотехнологичных производств. При этом основными факторами, мотивировавшими инвесторов, стали: ее географическое положение, большие размеры рынка, относительно дешевая рабочая сила и возросший кре-

---

[46] См.: *Гареев Т.Р. и др.* Становление новой экономики Калининградской области / под ред. Г.М. Федорова, В.П. Жданова. Калининград, 2005. С. 21; *Цикель М.А., Жданов В.П., Федоров Г.М.* Эффективность и совершенствование механизма Особой экономической зоны в Калининградской области. Калининград, 2003. С. 12—13.

дитный рейтинг[47]. Аналогичная картина наблюдается в других прибалтийских государствах: Литве, Латвии, Эстонии, ставших членами ЕС.

С учетом этого фактора подтверждается необходимость создания «открытости» экономики области для окружающего ее европейского экономического пространства. Уже на начальном этапе стимулирования и совершенствования внешнеэкономических связей необходимо решить важные для Калининградской области и в целом для России проблемы, связанные с периодическим оформлением и закреплением следующих действий:

— восстановление товарообмена России — ЕС через Калининградскую область;

— функционирование региона как транспортного узла путем обеспечения стабильной работы имеющихся транспортных коммуникаций;

— обеспечение льготного транзита грузов в (из) Калининградскую область с (в) основной территории России.

Для решения этих прикладных вопросов особое значение имеет урегулирование внешнеторговых проблем Калининградской области, возникших в связи с расширением Евросоюза, с учетом отнесения общей торговой политики ЕС к сфере его исключительной компетенции. Воздействие расширения ЕС на экономическое развитие области, и в частности на конкурентоспособность калининградского экспорта в Европу, оценивается неоднозначно. Мировой экономический кризис еще больше усложнил ситуацию и требует новых специфичных решений и их закрепления не

[47] *Bevan A. A., Estrin S.* The Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies, 2000; *Россия* и страны-члены Европейского союза. 2003 : стат. сб. / Госкомстат России. М., 2003.

только в национальном законодательстве, но и в международных документах. На современном этапе нельзя ожидать глубокого и массированного участия Европейского союза в экономическом развитии Калининградской области. Страны-члены ЕС, крупные частные инвесторы ведут себя довольно осторожно. Более того, ЕС формулирует рычаги «огораживания» территории области таможенными и пограничными барьерами, которыми он может в любой момент воспользоваться.

В этой связи представляет интерес мнение С. В. Кортунова[48] о том, что в экономико-правовой сфере стратегия Евросоюза в отношении Калининградской области преследует цели, которые сохраняются в политике ЕС и на современном этапе, а именно:

— приведение правового режима области в соответствие с правовым режимом ЕС;

— распространение на область технических норм и стандартов ЕС;

— формирование на территории области «прозрачного» транспортного пространства;

— включение энергосистемы области, в основном получающей энергию из «материнской» России, в энергосистему Европы;

— разграничение зон хозяйственного ведения природными ресурсами, прежде всего промысловых зон рыболовства;

— снижение социального напряжения на границах ЕС;

— включение области в европейское информационное пространство.

---

[48] См.: *Кортунов* С. В. Калининград как ворота в большую Европу // Россия в глобальной политике. 2004. № 6. Ноябрь — декабрь.

Такие меры, по нашему мнению, рассчитаны на то, чтобы превратить Калининградскую область в своеобразный «мост» для проникновения западных инвесторов и отчасти привлечь средства Евросоюза в Россию. В результате совпадения интересов область может постепенно интегрироваться в общее экономическое пространство, растворяясь в «еврорегионах» и «транспортных коридорах».

Европейский союз в целях приграничного сотрудничества использует разработанную в Европе теорию постепенной интеграции соседних с государствами Евросоюза территорий других стран — так называемую концепцию «прямого соседства» как разновидность политики добрососедства с сопредельными странами. Процесс углубления европейской интеграции и расширения ЕС способствовал привлечению внимания к таким приграничным регионам и к зонам межгосударственного взаимодействия, как Калининградская область Российской Федерации.

Между Россией и Евросоюзом достигнута принципиальная договоренность об участии в программах «Сотрудничество в регионе Балтийского моря на 2007—2013 годы» и «Европейский инструмент соседства и партнерства — Польша, Литва, Российская Федерация (Калининградская область) на 2007—2013 годы». В настоящее время эти программы полностью подготовлены к реализации, утверждены европейской стороной, однако меморандум об участии российской стороны не подписан[49].

В таких условиях Калининградская область с большими трудностями расширяет приграничное сотрудни-

[49] См.: Обращение фракции «Единая Россия» Калининградской областной Думы руководителю фракции «Единая Россия» Государственной Думы Российской Федерации Б. В. Грызлову. 26 марта 2009 года.

чество с Польшей и Литвой, участвует в проектах межрегиональной балтийской кооперации, в частности деятельности еврорегиона «Балтика»[50]. Цель совместной работы заключается в организации приграничного сотрудничества на Юго-Востоке Балтики, что, помимо всего прочего, создает возможность продвижения совместных проектов. Это придает больший вес и силу, к примеру, крупным инвестиционным предложениям в целях позитивного развития региона. На основе взаимовыгодного сотрудничества, сохранения суверенитета и незыблемости государственных границ, но, делая их более прозрачными, что может способствовать укреплению внешнеэкономических и иных связей между участниками.

В связи с этим следует отметить, что в настоящее время отсутствует необходимая правовая база и не выработана программа действий с российской стороны. Эта проблема должна стать одним из вопросов переговоров и создания международно-правовой программы РФ и ЕС.

Необходимо подчеркнуть, что действующий Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Кали-

[50] Еврорегион «Балтика» был основан в 1998 году с целью развития юго-восточного региона Балтийского моря. Этот еврорегион представляет региональные и местные органы управления девяти регионов шести стран: округа Круноберг, Кальмар и Блекинге (Швеция), округ Борнхольм (Дания), Поморское и Варминьско-Мазурское воеводства (Польша), Калининградская область (Российская Федерация), Клайпедский округ (Литва) и недавно основанный Регион планирования (Регион планирования побережья Балтийского моря) Западной Латвии, включающий пять округов, центрами которых являются Лиепая и Вентспилс.

нинградской области…» не отражает иного статуса Калининградской области, кроме как хозяйствующего субъекта. Иначе говоря, необходимого нормативного правового акта соответствующего уровня, учитывающего геополитическое, эксклавное положение области применительно к отношениям РФ и ЕС, нет. Поэтому изначально приходится рассматривать нормативные правовые акты, отражающие взаимодействие, положение и связи области с Европейским союзом только в рамках приграничного сотрудничества. Правовой основой этого является Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации[51], которая раскрывает задачи и основные направления реализации государственной политики по развитию такого сотрудничества. Под приграничным сотрудничеством в Российской Федерации понимаются согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия Российской Федерации и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий, повышения благосостояния населения, укрепления дружбы и добрососедства с иными государствами. Приграничное сотрудничество в РФ должно основываться на следующих принципах:

— взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности других государств;

— мирное разрешение приграничных споров;

---

[51] *Концепция* приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. №196-р // Собрание законодательства РФ. 2001. №8. Ст. 764.

— взаимное уважение законодательства государств, осуществляющих приграничное сотрудничество, а также соответствующих международных договоров;

— обеспечение интересов России в приграничном сотрудничестве;

— ненанесение ущерба экономическим и иным интересам государств, осуществляющих приграничное сотрудничество;

— учет особенностей приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, в том числе их разнородности, характера межгосударственных отношений и исторически сложившихся связей с сопредельными государствами, природно-ресурсных, социально-экономических, градостроительных, транспортных условий развития приграничной территории, а также характера угрозы национальной безопасности Российской Федерации на приграничной территории;

— соблюдение Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ, которая была подписана в Мадриде 21 мая 1980 года в рамках Совета Европы (эту Конвенцию подписал от имени РФ 3 ноября 1999 года Президент РФ В. В. Путин)[52].

В данном документе ничего не сказано о таких эксклавных территориях, как Калининградская область и ее специфике, которая качественно изменяет для нее понятие «приграничная территория». Уже сам факт, что область со всех сторон окружена территорией ЕС, резко изменяет само понятие и содержание приграничного сотрудничества.

---

[52] *О ратификации* Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей : утверждена Федеральным законом от 22 июля 2002 г. №91-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3008.

По нашему мнению, основная проблема кроется в отсутствии правового механизма реализации указанной Концепции. Федеральным законодательством не урегулированы принципиально важные вопросы приграничного сотрудничества, недостаточно четко определены полномочия органов власти всех уровней при осуществлении ими широкого спектра приграничных связей. Не приняты меры по выполнению обязательств, взятых Российской Федерацией при подписании «Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей», ряда других международных договоров и обеспечения всесторонней реальной государственной поддержки приграничного сотрудничества. Российская Федерация только 7 октября 2008 года присоединилась к Дополнительному протоколу и Протоколу №2 Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей[53].

Все это не только не позволяет реализовать большинство положений Концепции применительно к Калининградской области, но и способствует дальнейшему обострению накопившихся проблем и противоречий на этом направлении.

---

[53] См.: *О ратификации* протокола №2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества : Федеральный закон от 7 октября 2008 г. №168-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. №41. Ст. 4592; *О ратификации* дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей : Федеральный закон 7 октября 2008 г. №169-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. №41. Ст. 4593.

Следует подчеркнуть и политический аспект эксклавности Калининградской области, затрагивающий напрямую развитие внешнеэкономических связей. Широкий резонанс в российских и зарубежных СМИ вызвало заключение выездного совещания Экспертно-консультационного совета межведомственной группы по развитию Калининградской области[54]. На нем эксперты пришли к заключению о целесообразности придания области статуса «заграничной территории». При введении термина «заграничная территория» ими подчеркивалось отличие характеристики положения области от понятия «приграничная территория», используемого в российском и европейском законодательстве. Введение термина «заграничная территория», с их точки зрения, преследует цель избежать аналогии и выработать свою собственную российскую позицию, отличающуюся по отношению к остальным субъектам Российской Федерации и отражающую геополитическое положение Калининградской области. Это своего рода иной сценарий развития области как региона сотрудничества России с Евросоюзом. Такое решение, по мнению сторонников указанного подхода, могло стать фундаментом для выработки федеральной политики по решению проблем области. Как считают авторы этой концепции, оно стыкуется с политикой формирования общего европейского экономического пространства[55].

Мы не разделяем данную позицию по следующим причинам. Из сравнительного анализа положений конституций зарубежных стран, характеризующих особый статус тех или иных принадлежащих им территорий, из-

[54] Состоявшегося в Калининграде 11 февраля 2005 года.

[55] См.: *Городилов А.А., Козлов С.Д.* Калининградская область как заграничная территория России. Страна RU от 18 февраля 2005 г.; Published on AIKE. URL: http://kaliningradexpert.ru.

вестны термины «федеральная территория», «территориальная автономия», «национально-территориальная автономия» (политическая или административная), «заморский департамент» и т. п., которые не соответствуют федеративному устройству РФ и не приемлемы по отношению к Калининградской области[56].

Высказывается и иная схожая точка зрения, как, например, введение прямого федерального управления Калининградской областью как особой формы организации управления регионом. Соответственно, губернатор области должен быть в ранге вице-премьера Правительства России и наделен специальными полномочиями в отношении координации федеральных структур. При этом авторы этой идеи полагают, что путь развития Калининградской области как особой экономической зоны является тупиковым. По их мнению, с самого начала нужно было ставить акцент только на эксклавности данной территории России[57]. При этом умышленно не оговаривается, что прямое федеральное правление повлечет за собой дотации федерального центра и повышение расходной части федерального бюджета.

Вряд ли приемлемы такие крайние точки зрения. На наш взгляд, нужен комплексный, многоаспектный подход к решению проблем жизнеобеспечения и развития Калининградской области как эксклава, учитывающий

---

[56] См., например: *Конституции* зарубежных государств : учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 49—50.

[57] *Общественники* предлагают сделать Калининградскую область территорией прямого президентского правления. URL: http://kaliningrad.ru/news/policy/item/19409-obscestvenniki-predlagayut-sdelat-kaliningradskuyu-oblast-territoriej-pryamogo-prezidentskogo-pravleniya

все многообразие переплетающихся здесь интересов — федеральных, региональных, международных.

По нашему мнению, для Калининградской области и ее выхода на европейские рынки необходимо не только использовать особенности ее геополитического положения как эксклава, но и обеспечить совершенствование правового инструментария международного сотрудничества и его юридических оснований.

При определении оснований и пределов международной правосубъектности субъекта Федерации следует помнить, что предметы ведения Российской Федерации и субъектов Федерации определяются Конституцией Российской Федерации. Так, регулированию международной деятельности субъектов федерации посвящен пункт «о» статьи 72 Конституции. Согласно ему «координация международных и внешнеэкономических связей» субъектов Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Однако законодатель не дает расшифровки понятия «международные и внешнеэкономические связи» и ничего не говорит о праве субъектов Федерации заключать соглашения с иностранными партнерами[58]. Справедливо возникает вопрос о том, в каком смысле законодатель употребляет термин «координация», когда относит координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов? Ведь в обычном понимании функция координации не может налагаться на самого координируемого. На наш взгляд, в пункте «о» статьи 72 Конституции законодатель имел в виду координацию в отношении деятельности, или «объективную координацию».

[58] См.: *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 270.

В. Л. Толстых верно отмечает, что это нетрадиционное для юридической техники законодателя понимание координации[59]. Если рассматривать термин «координация» в обычном смысле, то пункт «о» должен был бы находиться среди пунктов статьи 71, а не статьи 72 Конституции Российской Федерации.

Однако законодатель решил по-другому, и положения пункта «о» статьи 72 стало возможным толковать так, что Российская Федерация, обладая правом законодательного регулирования такой деятельности, определяет ее приоритетные направления, основные направления международной деятельности субъектов Федерации. При этом осуществление международных связей субъектов Федерации согласно Конституции РФ относится к предмету ведения субъекта Федерации, так как «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» (статья 73 Конституции РФ). Именно субъект Российской Федерации определяет необходимость вступления в эти международные связи, их структурное содержание, выбирает себе партнера, самостоятельно или при участии его определяет условия международной деятельности, решает вопрос о прекращении каких-либо международных отношений[60].

Данная деятельность должна соответствовать общим принципам и направлениям внешней политики государ-

---

[59] См.: *Толстых В. Л.* Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М., 2004. С. 68.

[60] См.: *Комментарий* к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. 2-е изд. М., 2002. С. 557.

ства[61]. Федерация в определенных формах и в определенных границах может вмешиваться в такого рода деятельность с таким условием, чтобы подобное вмешательство было всегда обоснованным, целесообразным и в пределах компетенции федеральных государственных органов[62].

Еще более уточнил компетенцию субъектов Федерации в сфере международных связей Конституционный Суд РФ. В своем Определении от 27 июня 2000 года он указал, что независимость в международном общении представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. Осуществление субъектами Федерации международных связей не дает им правового статуса субъекта международного права, и они не могут самостоятельно от своего имени выступать в международных отношениях[63]. Эта позиция суда вызвала определенную полемику и, в частности, в том, что касается уточнения компетенции субъектов РФ в процессе сотрудничества с иностранными государствами.

---

[61] См.: *Конституция* Российской Федерации : Научно-практический комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина. 3-е изд. М., 2003. С. 522.

[62] *Толстых В.Л.* Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М., 2004. С. 16—20.

[63] *По запросу* группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституции Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. №92-О // Собрание законодательства РФ. 2000. №29. Ст. 3117.

В. Я. Суворова применительно к этой проблеме выделяет два вида договоров. Первый — международные договоры Российской Федерации об основах взаимоотношений и сотрудничестве с иностранными государствами. Второй вид — специальные договоры о развитии сотрудничества субъектов Российской Федерации с регионами иностранных государств (включая приграничное сотрудничество)[64].

Вместе с тем до сих пор не определен статус соглашений, заключаемых субъектами Российской Федерации с иностранными партнерами. В статье 7 Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» у таких соглашений отрицается статус международных договоров. Но в указанном законе нет положений о том, какова природа этих соглашений, в каком порядке разрешаются споры, связанные с данными соглашениями и какую ответственность несет субъект Федерации за их невыполнение. Нечетко урегулирован вопрос определения объема международной компетенции субъектов Российской Федерации. Поэтому В. Л. Толстых обоснованно приходит к выводу, что концепция самого Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» не точна. В частности, нельзя согласиться с концепцией отрицания международной правосубъектности субъектов Федерации. Представляется, что эти точки зрения выглядят довольно обоснованно. В действительности наблюдается существенное противоречие с положениями Кон-

[64] См.: *Суворова В. Я.* Международно-правовое регулирование участия субъектов Российской Федерации в международных и внешнеэкономических связях // Российский юридический журнал. 2006. № 3. С. 29—30.

ституции РФ, закрепляющими право субъектов Федерации осуществлять международные связи, с одной стороны, и отрицанием у них международной правосубъектности — с другой[65].

Далее, в соответствии со статьей 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере такой деятельности относится:

1) проведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также с согласия Правительства Российской Федерации с органами государственной власти иностранных государств;

2) содержание своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти и МИД Российской Федерации;

3) открытие представительства в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

4) формирование и реализация региональных программ внешнеторговой деятельности;

5) информационное обеспечение внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации;

---

[65] См.: *Толстых В. Л.* Указ. соч. С. 68—69.

6) создание страховых и залоговых фондов в сфере внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации[66].

В этом перечне наибольшее значение для Калининградской области имеет пункт 1, согласно которому субъект Федерации может заключать соглашения о внешнеторговых связях с согласия Правительства Российской Федерации с органами государственной власти иностранных государств. Однако, как показывает практика, такие полномочия применительно к Калининградской области реализуются федеральными и областными властями явно недостаточно.

Стремление создать минимальную правовую базу для выхода калининградских товаров и услуг на европейский рынок стало одной из важных задач органов власти Калининградской области. Правительством области заключено более 20 соглашений с субъектами иностранных государств (на 1 января 2012 года). Но большинство этих соглашений Калининградской области, учитывая, что она не является субъектом международного права, носят преимущественно декларативный характер, что, конечно, снижает их регулятивную и практическую роль. Зачастую для усиления их регулятивной роли в качестве приложений к ним принимаются протоколы, которые являются их составной частью. В них предусматриваются конкретные обязанности договаривающихся сторон. Так, в дополнении к Соглашению с губернией Блекинге (Швеция) был подписан прото-

[66] *Об основах* государственного регулирования внешнеторговой деятельности (в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 №122-ФЗ, от 22.07.2005 №117-ФЗ, от 02.02.2006 №19-ФЗ) : Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. №164-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

кол о сотрудничестве, в рамках которого планируется реализация ряда конкретных проектов[67].

Проблемным остается вопрос о гарантиях выполнения соглашений Калининградской области. В соответствии с Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» федеральные органы государственной власти не несут ответственности по соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, реализуемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Следовательно, по имеющимся соглашениям нести ответственность будет только Калининградская область. В текстах самих соглашений области с иностранными партнерами по этому поводу ничего не сказано. Единственная реально возможная контрмера в случае невыполнения обязательств по исполнению соглашения одной из сторон — выход из него. В соглашениях присутствует указание на процедуру разрешения споров — это переговоры[68], в ре-

---

[67] См.: *Протокол* от 9 апреля 2003 г. О сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и администрацией губернии Блекинге Королевства Швеция на 2003 г. // Архив Правительства Калининградской области.

[68] См.: *Статья* X Соглашения от 29 декабря 1999 г. «О сотрудничестве между Администрацией Калининградской области Российской Федерации и Администрацией Клайпедского уезда Литовской Республики», пункт 10.3 Договора от 27 ноября 1996 г. «О сотрудничестве Администрации Калининградской области Российской Федерации и Администрации Каунасского уезда Литовской Республики», статья 4 Соглашения от 19 сентября 2001 г. между Администрацией Калининградской области Российской Федерации и Варминьско-Мазурским воеводой Республики Польша о сотрудничестве // Архив Правительства Калининградской области.

зультате которых может быть найден компромисс. Но переговорами не всегда можно все решить. Необходим дополнительный правовой инструментарий решения споров. Однако базового законодательства по данным вопросам нет.

Таким образом, приходим к выводу, что Калининградская область, находясь в эксклавном положении, в отношении которой практически не действуют конституционные гарантии о единстве российского экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств, объективно нуждается в дополнительной компетенции, позволяющей ей в рамках пункта «о» статьи 72 Конституции РФ и федеральных предписаний осуществлять международные и внешнеэкономические связи более самостоятельно, обеспечивая тем самым ее выход на внешний европейский рынок. Для определения оснований и пределов международной компетенции Калининградской области необходимо использовать российский и международный опыт таких прецедентов, а также принять соответствующий федеральный закон.

Исходя из вышеизложенного, следует констатировать:

— Калининградская область является эксклавом по отношению к основной территории Российской Федерации и анклавом по отношению к окружающим странам Европейского союза — Республике Польша и Литовской Республике;

— с учетом отсутствия единого экономического пространства с остальной частью России необходима активизация приграничного сотрудничества и совершенствование внешнеэкономических связей с сопредельными странами-членами ЕС;

— с этой целью в соответствии с Конституцией РФ следует наделить Калининградскую область как субъект Российской Федерации дополнительной компетенцией в сфере международных и внешнеэкономических связей;

— эта дополнительная компетенция определяется путем принятия Федерального закона «О Калининградской области», в подготовке которого должна активно участвовать сама область, и возможный вариант проекта которого подготовлен авторами для обсуждения[69].

[69] Проект Федерального закона «О Калининградской области» публикуется в качестве приложения к настоящему изданию.

4. ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ НА ТЕРРИТОРИИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРИГРАНИЧНЫХ ВОЕВОДСТВ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША

Президент России В. В. Путин, будучи председателем Правительства России, в своем интервью газете «Suddeutsche Zeitung» 25 ноября 2011 года обозначил следующие основные приоритеты, обеспечивающие более тесное сотрудничество России и ЕС:

— вступление России в ВТО и унификация законодательных и таможенных процедур РФ и ЕС. Это, по его мнению, позволит создать «общий континентальный рынок», а в перспективе и зону свободной торговли между этими двумя пространствами;

— общая промышленная политика ЕС и РФ, основанная на модернизации российского производства с помощью европейских технологий, которые, по словам В. В. Путина, «более других соответствуют нашей производственной культуре и традициям»;

— развитие совместными усилиями науки и образования по европейским образцам, что обеспечит новый импульс индустриализации РФ и ЕС;

— создание общего безвизового пространства.

Итак, Российская Федерация в 2012 году вступает в ВТО, а ЕС отказался от блокады ее вступления в связи с подписанием 24 ноября 2011 года в Брюсселе соглаше-

ния об отмене экспортных пошлин на некоторые виды сырья, включая древесину. Россия пошла на серьезные уступки. Создалась благоприятная ситуация для подписания нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве ЕС — Россия (СПС), которое позволит унифицировать правила экспорта и импорта для формирования общего экономического пространства ЕС — Россия.

Новое Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, на наш взгляд, должно отражать новый уровень политических и экономических отношений, основанных на главной идее: построение общего экономического пространства России и Евросоюза, включающую в себя постепенную реализацию концепции «дорожных карт», дальнейшего углубления экономической интеграции, в том числе путем создания зон свободной торговли.

Зона свободной торговли (Free trade area) — тип международной интеграции, при котором в странах-участниках отменяются таможенные пошлины, налоги и сборы, а также количественные ограничения во взаимной торговле в соответствии с международным договором. Это более глубокий тип интеграции, чем преференциальные соглашения путем взаимных уступок. За каждой страной-участницей сохраняется право на самостоятельное и независимое определение режима торговли по отношению к третьим странам. В большинстве случаев условия зоны свободной торговли распространяются на все товары, кроме продуктов сельского хозяйства. Зона свободной торговли может координироваться небольшим межгосударственным органом, расположенным в одной из стран-участниц, а может обходиться без него, согласовывая основные параметры своего развития на периодических совещаниях руководителей соответствующих ведомств. Между странами-участницами сохраняются таможенные

границы и посты, контролирующие происхождение товаров, которые пересекают их государственные границы.

Среди существовавших и ныне функционирующих зон свободной торговли можно назвать:

— Североамериканская зона свободной торговли — НАФТА (North American Free Trade Agreement — NAFTA) — соглашение между США, Канадой и Мексикой, вступившее в силу с 1994 года;

— Европейская ассоциация свободной торговли (EACT), действующее с 1960 года, первоначально было подписано соглашение между Исландией, Лихтенштейном, Норвегией, Швейцарией;

— Балтийская зона свободной торговли — соглашение между Латвией, Литвой и Эстонией, подписанное в 1993 году (утратило силу в 2004 году со дня вступления стран-участниц в Европейский союз);

— Центрально-европейское соглашение о свободной торговле — соглашение между Венгрией, Польшей, Румынией, Словакией, Словенией и Чехией, подписанное в 1992 году (утратило силу в 2004 году, со дня вступления стран-участниц в Европейский союз);

— зона свободной торговли между Колумбией, Эквадором и Венесуэлой — соглашение подписано перечисленными странами в 1992 году;

— Бангкокское соглашение — соглашение между Бангладешем, Индией, Республикой Корея, Лаосом, Шри-Ланка, подписанное в 1993 году;

— Зона свободной торговли СНГ, подписанное в 2011 году, и др.

В настоящее время Украина выражает стремление и готова подписать с Европейским союзом соглашение о зоне свободной торговли, текст которого пока не публиковался.

На наш взгляд, для осуществления идеи создания общего экономического пространства ЕС — Россия и совершенствования внешнеэкономических связей между Россией и Евросоюзом, целесообразно образование зоны свободной торговли на приграничных территориях России и ЕС, например, как: Калининградская область РФ — приграничные воеводства Республики Польша, с учетом реализации программ приграничного сотрудничества в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП) и того, что Государственная Дума Федерального Собрания РФ ратифицировала пять соглашений о финансировании и реализации программ приграничного сотрудничества с ЕС.

В Калининградской области, где с 1991 года функционирует свободная (особая) экономическая зона, есть все предпосылки для осуществления такого проекта и накоплен положительный опыт интеграции. Создание зоны свободной торговли на территории Калининградской области и приграничных польских воеводств как важного элемента построения общего экономического пространства ЕС — Россия возможно путем совершенствования действующего механизма ОЭЗ (в основе — таможенный режим свободной таможенной зоны), чтобы в ней апробировать применение унифицированных правил экспорта и импорта ЕС, касающихся единой классификации отдельных таможенных режимов и таможенных процедур, информационного и оперативного сотрудничества таможенных служб, применения антидемпинговых и иных защитных торговых мер, количественных ограничений и т. д., что создаст предпосылки для увеличения товарооборота между Россией и Евросоюзом.

Рассматривая Калининградскую область с точки зрения ее участия в реализации этого проекта, можно отме-

тить в качестве дополнительного аргумента то, что область, имея льготный правовой режим хозяйственной, предпринимательской деятельности для свободного обращения товаров, может осуществлять также «особые» транспортно-распределительные и торгово-финансовые функции благодаря своему «расположению» между Европейским союзом и российским рынком (благодаря своей принадлежности к Российской Федерации), выполняя при этом роль «перевалочной базы».

Создание зоны свободной торговли позволит ЕС (при ряде условий) открыть свой рынок для российских товаров, произведенных на территории Калининградской области (адекватный контроль за происхождением товаров, выполнение технических регламентов и т. д.). Россия же сохраняет калининградский рынок таким открытым, каков он сейчас в рамках действия ОЭЗ (необходима лишь отмена действующих импортных квот).

Кроме того, организация зоны свободной торговли на территории Калининградской области и приграничных воеводств Польши создаст условия для:

— обеспечения интересов России в российско-европейской интеграции и повышения конкурентоспособности товаров российского производства;

— реализации использования области как пилотного региона для новых моделей сотрудничества и партнерства с ЕС с учетом геополитического положения Калининградской области, для чего необходимы разработка и заключение соответствующего международного правового акта между ЕС и РФ (читай упомянутое Соглашение);

— использования серьезного практического опыта, имеющегося у населения области, работающего в течение 20 лет в условиях открытой рыночной экономики (режим СЭЗ — ОЭЗ);

— привлечения крупных европейских инвесторов (не только российских), готовых при соблюдении гарантий и предсказуемости режима зоны свободной торговли в Калининградской области и воеводств Польши к значительным стратегическим инвестициям.

Сегодня имеющиеся возможности области, обусловленные федеральным законодательством, не дают права сказать, что для Калининградской области созданы все условия для тесного взаимодействия с окружающим ее европейским рынком. Преференциальный режим ОЭЗ действует только в отношении крупных инвесторов, ставших резидентами ОЭЗ. По большинству показателей область по-прежнему не может быть отнесена к категории динамично развивающихся регионов, которые не нуждаются в федеральной помощи. Отсюда вытекает объективная необходимость не только продолжения отдельной калининградской федеральной политики с четко оговоренными льготами, но и расширения внешнеэкономических связей с приграничными территориями ЕС путем создания зоны свободной торговли и ее функционирования.

В перспективе для экономической эффективности хозяйствования в Калининградской области необходимы не компенсации, субсидии и трансферты, а специальный режим открытой торговли, хозяйствования и передвижения людей.

Основными направлениями правовой гармонизации в таможенной сфере с учетом создания зоны свободной торговли должны стать:

1. Унификация правил происхождения товаров, так как для товаров из третьих стран принцип свободного передвижения внутри зоны свободной торговли не применяется. Унификация сертификатов происхождения и

иных документов, подтверждающих происхождение товара.

2. Единое регулирование транзита товаров, потому что образование зоны свободной торговли приведет к изменению статуса транзитных перевозок. Существующая между Россией и Европейским союзом система международного транзита товаров, основу которой составляет Конвенция МДП (TIR), не отвечает требованиям формирования зоны свободной торговли, не может эффективно обслуживать потребности растущего товарооборота между Россией и ЕС. Создание альтернативной системы транзита товаров, основной задачей которой стало бы упрощение процедур грузооборота. В качестве возможной модели — система «общего транзита», действующая между ЕС и ЕАСТ. Используемые в системе общего транзита процедурные правила, документы, контрольные механизмы и обеспечительные меры во многом схожи с аналогичными правилами нашего таможенного законодательства. Использование общих международно-правовых документов для транзита товаров.

3. Сближение правил определения таможенной стоимости и тарифной классификации товаров, так как в соответствии с принципами зоны свободной торговли товары, импортированные в/из ЕС (или в/из России) из третьей страны, должны проходить таможенное оформление на основе тарифной классификации, которая совпадает с ранее полученной тарифной классификацией на территории вывоза ЕС или России. Создание процедуры взаимного признания решений таможенных органов сторон по тарифной классификации и таможенной стоимости товаров. Это же касается и решений таможенных органов сторон по определению таможенной стоимости товаров (решения, связанные с отказом в применении основного

метода таможенной оценки (метода цены сделки) в силу тех или иных причин, обоюдно допускаемых нормами права обеих сторон).

4. Сближение правил в области таможенных режимов, так как значительное количество вопросов требуют дальнейшей гармонизации с правом ЕС, среди них:

а) таможенная документация. Российская Федерация признает необходимость приведения собственных таможенных документов в соответствие с формами документов, используемых в ЕС. Переход на новую форму таможенной декларации, которая будет соответствовать общеевропейской форме таможенной декларации — Единому административному документу. Также объектом гармонизации должны стать требования и стандарты в отношении электронного декларирования и доступа к компьютерным базам данных по таможенному оформлению;

б) таможенные правила. Их гармонизация должна решаться с учетом Модернизированного таможенного кодекса ЕС, Регламента №2454/93 по его применению, Таможенного кодекса Таможенного союза (в редакции Протокола от 16.04.2010 года);

в) таможенные сборы, так как основания для взимания таких сборов в России и Евросоюзе различаются. Запрет на сборы за контрольные и инспекционные мероприятия. Таможенное оформление товара не должно считаться услугой, так как это обязанность таможенных органов.

В России все таможенные режимы требуют декларирования. Более того, вступивший в силу Таможенный кодекс Таможенного союза для всех таможенных режимов предусматривает разрешительный порядок. Это

приводит к более сложной реализации таможенных режимов в России, чем аналогичных на территории ЕС, и, как следствие, к росту издержек цен для конечных потребителей. Отсюда следует вывод о необходимости поэтапной унификации таможенных режимов, а на их основе таможенных процедур (в том числе оформление документов самим таможенным органом), что обусловливает в перспективе создание ОЭП;

г) товарная номенклатура ВЭД России должна быть полностью совмещена с аналогичным перечнем ЕС. Сторонам необходимо установить те товарные группы, по которым существует общий таможенный тариф, описать торговые преференции, тарифные квоты и льготы;

д) дальнейшая разработка и принятие программного обеспечения, которое способно обеспечивать обмен информации и совместимость с европейской системой Electronic Data Interchange (EDI), TARIC, NCTS, EU Import Quota and CIS/SCENT и др.

Таким образом, мы можем констатировать, что зона свободной торговли может стать «двигателем» на пути превращения Калининградской области в пилотный регион сотрудничества между Россией и ЕС. Именно эта модель открывает перспективу для последующих этапов построения общего экономического пространства ЕС — Россия.

С подписанием Соглашения о зоне свободной торговли и решения стратегических задач развития внешнеэкономических связей возникает объективная необходимость безвизового режима для жителей Калининградской области и приграничных воеводств Польши, которую В. В. Путин определил как приоритетную задачу в целом для всей России.

5. ДВА ЭТАПА ПЕРЕХОДА К БЕЗВИЗОВОМУ РЕЖИМУ ДЛЯ ЖИТЕЛЕЙ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Российская Федерация вступает в ВТО. Общая торговая политика Евросоюза и России будет основана на соглашениях, заключенных в рамках этой организации. При реализации идеи создания общего экономического пространства ЕС — Россия и создания зоны свободной торговли в рамках отдельных приграничных территорий России и Республики Польша возникает объективная необходимость безвизового режима для жителей Калининградской области.

До вступления Польши и Литвы в Европейский союз для жителей Калининградской области (до 2004 года) существовал безвизовый режим въезда в эти страны по вкладышам в паспорт гражданина России. Сегодня калининградцев, желающих получить шенгенские визы, ожидают многочисленные трудности. Не следует забывать, что государства, образующие Шенгенскую зону[70], имеют общую

[70] Шенгенское соглашение — соглашение об отмене паспортного и таможенного контроля ряда государств Европейского союза, изначально подписанного 14 июня 1985 года, вступило в силу 26 марта 1995 года, к настоящему времени подписано 30 государствами и фактически действует (с отменой пограничного контроля) в 25 государствах. Вместе эти государства образуют шенгенскую зону. Государства, которые не отменили пограничный контроль, остаются вне шенгенской зоны.

внешнюю границу, они проводят дискриминационную политику в отношении въезда на их территорию граждан третьих стран и могут отказать в получении визы без объяснения причин. Вместе с тем в Шенгенском соглашении, подписанном большинством стран ЕС и присоединившихся к ним ряда стран, есть много положительного.

Во-первых, все они выдают визу единого образца на срок до трех месяцев в течение шестимесячного периода.

Во-вторых, Европейский союз (за исключением Великобритании и Ирландии) согласовал единый список стран, граждане которых должны иметь визу при въезде в Шенгенскую зону. Таких стран около 130, включая Россию. Согласно общим правилам российский гражданин может поехать в страны Шенгенской зоны, например, на два месяца, но если в течение четырех месяцев он захочет поехать снова, то сможет отправиться туда только еще на один месяц. В противном случае должен будет ждать в течение трех месяцев.

Существуют следующие типы шенгенских виз: первые две визы (тип А и В) выдаются людям, путешествующим транзитом через страны Шенгена, виза типа С для посетителей страны (то есть так называемые гостевые, туристические, бизнес-визы).

1. Аэропортовая транзитная виза (тип А). Виза выдается тем, кто совершает авиаперелет транзитом через страну Шенгенской группы. Она подразумевает под собой разрешение на пребывание на транзитной территории зоны аэропорта страны-участницы, но не дает права перемещения внутри страны.

2. Шенгенская транзитная виза (тип В). Выдается тогда, когда человек следует через территорию одного и более государств Шенгенской зоны на любом виде наземного транспорта. Срок ее действия — от 1 до 5 дней.

3. Шенгенская краткосрочная виза (тип С). Выдается в случае, если человек въезжает на территорию Шенгенской зоны на срок не более 90 дней. Включает в себя несколько подкатегорий:

— виза С1 позволяет находиться на территории Шенгена до 30 дней;

— визы С2 и С3 дают право на пребывание в странах Шенгена до 90 дней, при этом третья действительна в течение года, а у второй — срок действия лишь полгода;

— виза С4 также имеет ограничение на суммарное присутствие в странах Шенгена до 90 дней, но срок ее действия варьируется от года до пяти лет.

Кроме этого каждая из перечисленных виз может быть:

— Однократной/двукратной. Суть такой визы в том, что она дает право на въезд в Шенгенскую зону именно через ту страну, чьим посольством она была выдана. Однако выезжать с территории Шенгенского соглашения можно из любой страны. А самое главное, что въехать на территорию стран Шенгена вы можете единоразово (или дважды). Если однократная виза выдается с правом присутствия в течение 30 дней, то вы не можете приехать на 20 дней, а потом еще на 10 — весь срок может быть использован только за один раз, при двухкратной визе этот срок может быть разделен.

— Многократной (мультивиза). Мультивиза тоже выдается одной из стран Шенгенского соглашения, но по ней гражданин может въезжать в любое государство-участницу. Как правило, многократные визы выдаются на срок от месяца до года, но это вовсе не значит, что можно провести все это время на территории стран Шенгенского соглашения. Турист, въехав на территорию, сможет находиться здесь суммарно не более 90 дней. Но этот срок является также и лимитом пребывания за пол-

года. Значит, если даже лицо оформило визу на год, но провело за первые полгода за границей три месяца, до конца этого года выехать снова в страны Шенгена оно не сможет. Но совсем не обязательно «тратить» эти дни за один раз: в течение года можно въезжать на территорию и выезжать, «набрав» таким образом этот срок.

Существуют определенные условия для получения шенгенской визы. Помимо представления указанных в перечне документов, въезжающий на территорию стран Шенгенского соглашения должен иметь достаточно денежных средств (приблизительно 100 долларов США) на каждый день пребывания и для возвращения в свою страну (билеты или подтверждение об их резервировании). Есть список лиц, въезд которым в страны-участницы запрещен. Сам запрос о проверке является уже основанием для отказа в предоставлении права на въезд.

Таким образом, если какой-то из этих пунктов требований не соблюден, очень велика вероятность отклонения прошения о выдаче визы. Можно говорить об ужесточении порядка въезда через внешние границы стран Шенгенской зоны при полной открытости внутренних границ государств.

Имеется и положительный опыт упрощенного порядка выдачи страной ЕС — Финляндией — многократных виз с длительным сроком действия для российских граждан. Решился вопрос о применении 72-часового безвизового режима для пассажиров скоростного поезда «Аллегро», курсирующего между С.- Петербургом и Хельсинки[71].

В резолюции гражданского форума, который проходил в Калининграде 9 ноября 2010 года по инициативе

[71] См.: *Об отмене* виз для пассажиров // Деловой Петербург. 2010. 15 дек.

общественных организаций «Справедливость» и «Наш город» с участием некоммерческой организации «Новый мир» указано, что Калининградская область могла бы стать пилотным регионом в проекте отмены виз между ЕС и Россией через 3—5 лет. Но уже сейчас возможно отменить приглашения при оформлении виз, организовать оформление многократных шенгенских виз сроком до 3 лет и расширить действие упрощенных транзитных документов (УПДЖД и УТД) на такие страны, как Украина и Беларусь[72]. Это могло бы стать первым этапом постепенного перехода к безвизовому режиму для жителей Калининградской области.

Следует отметить, что стремление к безвизовому режиму перемещений физических лиц между Россией и Евросоюзом совсем не означает отсутствие пограничного и таможенного контроля. Это также подтверждает имеющийся опыт отмены визового режима для кратковременного посещения стран-партнеров России и ЕС.

В рамках первого этапа перехода к безвизовому режиму можно рассматривать и усилия руководства Российской Федерации и Калининградской области по заключению межправительственных соглашений с сопредельными государствами о местном приграничном передвижении.

Первое подобное соглашение заключено в Москве 14 декабря 2011 года между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша и определяет порядок взаимного передвижения жителей приграничных территорий данных государств.

Соглашение под «местным приграничным передвижением» понимает многократное пересечение российско-

[72] См.: *Евросоюз* слезам не верит // Тридевятый регион. 2010. 12—18 ноября.

польской государственной границы жителями приграничной территории государства одной стороны для пребывания на приграничной территории государства другой стороны с целью поддержания родственных, социальных, культурных связей, а также обоснованных экономических и иных контактов, которые не относятся к трудовой либо предпринимательской деятельности.

Важнейшее положение заключенного Соглашения — определение приграничных территорий, жители которых вправе осуществлять указанное передвижение. Принимая во внимание особенности географического положения Калининградской области, стороны договорились о том, что вся ее территория отнесена к приграничной. В Республике Польша к приграничной территории отнесены Поморское (города Гданьск, Гдыня, Сопот, а также Гданьский, Мальбурский, Новодвурский и Пуцкий районы) и Варминьско-Мазурское (города Ольштын, Эльблонг, а также Бартошицкий, Браневский, Венгожевский, Гижицкий, Голдапский, Кентшинский, Лидзбаркский, Мронговский, Олецкий, Олыптынский, Эльблонгский районы) воеводства.

Для включения в Соглашение указанных положений потребовалось специальное согласие Еврокомиссии, меняющее общие правила Шенгенской зоны, по которым ранее безвизовый режим мог быть введен только на 30 км в обе стороны от границы. В декабре 2011 года были приняты поправки к регламенту Европейского парламента и Совета № 1931/2006, согласно которым вся Калининградская область считается приграничной территорией.

Жителями приграничных территорий признаются соответственно граждане Российской Федерации и граждане Республики Польша, а также граждане третьих государств и лица без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на приграничных территориях не менее 3 лет.

Кроме того, правом на приграничное передвижение (даже если они постоянно проживают на приграничной территории менее 3 лет) могут пользоваться супруги и дети (в том числе совершеннолетние и усыновленные), находящиеся на иждивении вышеуказанных лиц, а также дети супругов жителей приграничных территорий, в том числе совершеннолетние и усыновленные, находящиеся на иждивении таких супругов.

Желающие воспользоваться правом на приграничное передвижение должны будут получить разрешение — документ, выдаваемый компетентными органами сопредельного государства. При этом для его получения им необходимо уже иметь действительный проездной документ (паспорт, удостоверение личности), представить документ, подтверждающий место их постоянного проживания на приграничной территории в течение не менее 3 лет, а также обосновать причины для многократного пересечения российско-польской государственной границы.

Разрешение предоставляет право жителю приграничной территории одного государства на въезд и пребывание на приграничной территории другого государства каждый раз до 30 дней, начиная с даты въезда. Однако суммарный срок пребывания не может превышать 90 дней в течение каждого периода в 6 месяцев, отсчитываемых с даты первого въезда.

Первое разрешение выдается жителю приграничной территории на 2-летний срок, но не более срока действия проездного документа.

Последующие разрешения выдаются на 5-летний срок, но не более срока действия проездного документа, при условии, что лицо, обращающееся с запросом, использовало предыдущее разрешение в соответствии с Соглашением, а также с соблюдением правил въезда и пре-

бывания на территории государства, компетентный орган которого выдал разрешение.

Срок выдачи разрешения не должен превышать 60 календарных дней со дня принятия заявления и необходимых дополнительных документов. Но в исключительных случаях этот период может быть увеличен до 90 календарных дней.

За прием и рассмотрение заявления о выдаче разрешения взимается сбор, который установлен в размере 20 евро.

Компетентными органами государств, уполномоченными принимать заявление о выдаче разрешения, а также выдавать разрешения согласно Соглашению, являются: для жителей приграничной территории республики Польша — посольство Российской Федерации в Республике Польша и генеральное консульство Российской Федерации в Гданьске, а для жителей приграничной территории Российской Федерации (то есть Калининградской области) — консул Республики Польша в Калининграде.

Практическая реализация Соглашения возможна после его ратификации соответственно Сеймом Польши и Федеральным Собранием РФ и после обмена дипломатическими нотами двух государств. Сейм Польши ратифицировал Соглашение 16 марта 2012 года. Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2012 года №335[73] Соглашение было одобрено и в Государственную Думу внесен проект федерального закона о его ратификации. Депутаты Государственной Думы 25 мая 2012 года приняли указанный федеральный закон, который затем был

[73] *О внесении* на ратификацию Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о порядке местного приграничного передвижения : постановление Правительства РФ от 18 апреля 2012 г. №335 // Собрание законодательства РФ. 2012. №17. Ст. 2019.

одобрен Советом Федерации и 14 июня 2012 года подписан Президентом РФ В. В. Путиным[74]. Вступает в реальное действие по истечении 30 суток с 27 июля 2012 года.

Безвизовый порядок пересечения границ на основе Соглашения, безусловно, будет способствовать дальнейшему развитию деловых, культурных и общечеловеческих контактов жителей приграничных территорий двух стран. Упрощенный режим передвижения придаст новый импульс торговым отношениям на приграничных территориях, что позитивно отразится на уровне жизни населения.

Однако отметим, что данное Соглашение все же не дает жителям Калининградской области возможности свободного пересечения государственной границы на основе национальных документов, ограничивает их передвижение на территории сопредельного государства только его строго определенной приграничной территорией, а также, как уже было указано, требует обоснования причин для многократного пересечения государственной границы.

При реализации Соглашения могут возникнуть трудности, поскольку пересекаться государственная граница в рамках местного приграничного сотрудничества будет через те пограничные переходы, которые уже открыты на российско-польской государственной границе, в общем порядке, с осуществлением установленного контроля (пограничного и таможенного). Единственным исключением является то, что на проездные документы при въезде и выезде не будут ставиться штампы о прохождении пограничного контроля.

---

[74] См.: *О ратификации* соглашения между правительством Российской Федерации и правительством Республики Польша о порядке местного приграничного передвижения : Федеральный закон от 14 июня 2012 года № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 18.06.2012. № 25. Ст. 3258.

Без должной проработки с пограничными и таможенными службами обоих государств такой порядок может привести к серьезным трудностям в пересечении границы.

Кроме того, согласно статье 12 Соглашения каждая из его сторон, по соображениям охраны государственной безопасности, общественного порядка или здоровья населения, может полностью или частично приостановить применение Соглашения, лишь письменно уведомив другую сторону по дипломатическим каналам не позднее 48 часов до вступления решения в силу.

Попытки заключения Российской Федерацией Соглашения о приграничном передвижении с Литовской Республикой пока безрезультатны. Как отметил вице-министр иностранных дел Литвы Э. Игнатавичус на пресс-конференции в Калининграде в апреле 2012 года, Литва была не против того, чтобы включить всю Калининградскую область в зону безвизового перемещения. Но позиция Литовского государства состоит в том, что «в Литве эта зона должна фиксироваться в рамках 30—50 км». По словам вице-министра иностранных дел Литвы, соседняя республика подходит к вопросу о малом безвизовом перемещении «как к классическому вопросу приграничного сотрудничества»[75]. В российском МИДе предложение литовских властей называют «неравноправным».

Поэтому постановка вопроса о предоставлении жителям Калининградской области в полном объеме безвизового режима по-прежнему остается актуальной.

---

[75] См.: *МИД* Литвы считает, что туризм развивается и без приграничной безвизовой зоны // Новый Калининград.Ru. URL: http://www.newkaliningrad.ru/news/community/1548718-mid-litvy-schitaet-chto-turizm-razvivaetsya-i-bez-prigranichnoy-bezvizovoy-zony.html

На саммите ЕС — Россия в Санкт-Петербурге в 2003 году безвизовый режим был письменно зафиксирован в качестве совместной цели Европейского союза и России, в 2005 году в подписанной сторонами «дорожной карте» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, в декабре 2010 года на саммите в Брюсселе выдвинуто четыре блока условий, выполнение которых может ускорить полную отмену виз для россиян. Среди основных — внедрение биометрических паспортов; обеспечение оперативной и систематической передачи в Интерпол сведений по утерянным и похищенным документам; борьба с незаконной миграцией, транснациональной преступностью, терроризмом, коррупцией, торговлей людьми, отмыванием денег; необходимость обеспечения гражданам РФ и ЕС свободы передвижения на равных основаниях с собственными гражданами.

По высказываниям руководителей Германии и Франции, срок введения безвизового режима для всей России займет примерно 10—15 лет. Прогноз неутешительный, но он прагматичный, так как это длительная процедура и требуется согласие всех государств-членов Евросоюза. Одним из таких вариантов в долгосрочной перспективе является присоединение России к Шенгенскому соглашению. Важность вхождения России в шенгенское пространство становится все более актуальной. Но может ли огромная Россия войти сразу в это пространство? А может, начать постепенно, в «мягком варианте» с таких приграничных территорий России, как Калининградская область? На наш взгляд, да. Главное, всё должно происходить на взаимовыгодной основе, исходя из интересов граждан и развития приграничной торговли.

В данном аспекте вопрос «визовых привилегий» для Калининградской области федеральным центром пока рассматривается скорее в негативном, нежели в позитивном,

ключе. По мнению ряда представителей российского МИДа, поскольку в обозримом будущем визы могут быть отменены вообще для всех жителей России и для Европейского союза, постановка отдельного вопроса о безвизовом режиме только для жителей Калининградской области нецелесообразна.

С нашей точки зрения, наоборот, подобный опыт в отношении отдельного субъекта Российской Федерации, имеющего особое географическое положение, мог бы иметь положительное значение и стать еще одним шагом к отмене виз между Россией и Евросоюзом.

Поэтому на втором этапе для постепенной реализации безвизового режима нами предлагается проект возможного соглашения между Правительством Российской Федерацией и Европейской комиссией о постепенной отмене визового режима и проверок на общих границах Европейского союза и Калининградской области Российской Федерации, разработанного на базе соглашений между правительствами государств-членов ЕС о постепенной отмене проверок на общих границах[76]. Данный проект по форме и содержанию является межправительственным соглашением; и оно не требует обязательной ратификации или аналогичных процедур, предполагающих участие национальных парламентов, иначе соглашение никогда не будет приведено в действие. Большинство положений этого документа по своему характеру — это «нормы-задачи» и обращены в будущее — перспективу в направлении полной отмены препятствий для свободного передвижения граждан на общих границах России и ЕС.

[76] Проект Соглашения между Правительством Российской Федерацией и Европейской комиссией о постепенной отмене визового режима и проверок на общих границах Европейского союза и Калининградской области Российской Федерации публикуется в приложении настоящего издания.

6. СВОБОДНЫЙ ПОРТ – КАК АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ВАРИАНТ РАЗВИТИЯ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Свободный порт (porto franco) — один из видов свободной экономической зоны: это не входящая в состав таможенной территории данного государства территория порта, включая водные бассейны, причалы и прилегающие участки со складами, мастерскими и подобными сооружениями. Функционирование свободного порта основывается на полном или частичном отсутствии таможенных пошлин и налогов, льготном режиме ввоза, вывоза и реэкспорта товаров. В таких портах разрешено производить погрузочно-разгрузочные операции, складирование, сортировку, маркировку и хранение товаров, заниматься выставочной деятельностью, ремонтом судов, продажей товаров, предоставлением банковских и страховых услуг.

В Европе зоны свободной торговли появились еще в XIX веке, а еще раньше — вольные гавани; к середине 90-х годов XX века их число возросло примерно до 150. Сначала такие зоны формировались преимущественно в морских портах Германии (Гамбург, Бремен, Бремерхафен, Киль, Эмден, Куксхафен), Дании (Копенгаген), Финляндии (Хельсинки, Турку), Греции (Пирей, Салоники).

В Российской империи свободные порты существовали в Одессе, Феодосии, Батуми и Владивостоке.

В действующем Федеральном законе от 22 июля 2005 года «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (статья 4) определено, что портовые ОЭЗ организуются на участках территории, прилегающих к морским портам, речным портам, открытым для международного сообщения и захода иностранных судов, и могут включать в себя части территорий и (или) акваторий морских портов, речных портов. Портовые ОЭЗ могут создаваться на земельных участках, предназначенных в установленном порядке для строительства, расширения, реконструкции и эксплуатации морского порта, речного порта.

В границах портовых ОЭЗ могут располагаться объекты инфраструктуры морского порта в соответствии с Федеральным законом от 8 ноября 2007 года «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Портовые ОЭЗ не могут включать в себя имущественные комплексы, предназначенные для посадки пассажиров на суда, их высадки с судов и для иного обслуживания пассажиров.

Кроме того, определено, что на момент создания портовой ОЭЗ земельные участки, образующие данную зону (в том числе земельные участки, предоставленные для размещения и использования объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур этой зоны), могут находиться во владении и (или) в пользовании граждан или юридических лиц. На момент создания портовой ОЭЗ на земельных участках, образующих ее, могут быть расположены объекты инфраструктуры, которые находятся в государственной, муниципальной, частной собственности и которые используются при осуществлении портовой деятельности либо деятельности по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта, речного порта (статья 5).

Решение об организации портовой ОЭЗ на территориях субъекта РФ и муниципального образования принимается Правительством РФ и оформляется его постановлением. Для этого высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования подает в Правительство РФ заявку на создание ОЭЗ с обоснованием его целесообразности и эффективности для решения задач федерального, регионального и местного значения. К заявке на создание портовой ОЭЗ на основе объектов инфраструктуры морского и речного порта прилагается согласие в письменной форме владельца или владельцев объектов инфраструктуры, находящихся на территории, предназначенной для организации портовой ОЭЗ. Согласие владельца или владельцев объектов инфраструктуры не может быть отозвано до момента заключения соглашения об осуществлении деятельности в портовой ОЭЗ. Порядок оформления и подачи заявки на создание ОЭЗ, в том числе перечень документов, прилагающихся к заявке, определяется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Портовые ОЭЗ создаются на сорок девять лет. Срок существования ОЭЗ продлению не подлежит (статья 6).

По решению руководителя уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти отдельные полномочия по управлению ОЭЗ могут быть переданы на основе соглашения органу исполнительной власти субъекта РФ либо управляющей компании или акционерному обществу (статья 7).

Вместе с тем в заключительных положениях указанного Закона (глава 10, статья 40) имеется оговорка, что положения настоящего Федерального закона не распро-

страняются на отношения, урегулированные Федеральным законом «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

По этому поводу следует обратить внимание на следующие юридические аспекты.

Во-первых, это касалось прежнего Федерального закона от 22 января 1996 года «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»«, который утратил силу, за исключением переходных положений, в связи с принятием Федерального закона от 10 января 2006 года «Об Особой экономической зоне в Калининградской области…», действующего в настоящее время.

Во-вторых, портовые свободные экономические зоны предусмотрены вступившим в силу в 2010 году «Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны». Согласно статье 1 этого Соглашения портовая свободная (специальная, особая) экономическая зона — это свободная (специальная, особая) экономическая зона, которая создается на части территории морского порта, речного порта, открытых для международного сообщения и захода иностранных водных судов, или части территории аэропорта, открытого для приема и отправки воздушных судов, выполняющих международные воздушные перевозки, и территории, прилегающей к такому морскому порту, речному порту или аэропорту, за исключением частей территорий морского порта, речного порта или аэропорта, на которых расположены имущественные комплексы, предназначенные для обслуживания пассажиров.

В соответствии со статьей 24 этого же Соглашения для Российской Федерации в отношении особых эконо-

мических зон, созданных в Калининградской и Магаданской областях, действуют переходные положения и применяются нормы в части портовых свободных зон, что фактически означает дополнение к нашему действующему Закону об ОЭЗ, а не противоречие. Механизмы правового регулирования позволяют снять эти вопросы.

В настоящее время портовые ОЭЗ организованы на территории следующих муниципальных образований: Кольский район и г. Мурманск Мурманской области[77] и на территории Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края на земельных участках, определяемых соглашением о создании портовой особой экономической зоны, площадью не более 2,9 кв. километра, включая часть территории морского порта Советская Гавань, с возможностью последующего увеличения территории портовой особой экономической зоны до 4,5 кв. километра[78].

Несмотря на географическое положение России между Европой и Азией, наличие морских портов, РФ по экспорту транспортных услуг находится лишь во второй десятке стран, предоставляющих эти услуги (менее 1 % товарооборота между странами Европы и Азии), что составляет около 5 % транзитного потенциала страны. Даже 5 % от общего объема транзитных перевозок в евро-азиатском сообщении обеспечит рост ежегодных доходов

---

[77] *О создании* на территории Мурманской области портовой особой экономической зоны : постановление Правительства РФ от 12 октября 2010 г. № 800 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 42. Ст. 5378.

[78] *О создании* на территории Хабаровского края портовой особой экономической зоны : постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1185 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 2. Ст. 232.

отечественных транспортных и связанных с ними компаний на 2—3 млрд долларов США. При этом необходимо учитывать, что объемы торговли между Европой и Азией достигают 600 млрд долларов США в год. Из этого объема к российским транспортным коммуникациям потенциально тяготеет 10—15 %.

На западе России входными пунктами на коридор «Запад — Восток» являются морские порты Санкт-Петербургского транспортного узла, Мурманск и Калининград. Имеются оптимистические прогнозы уверенного роста объемов морских перевозок на Балтике. Эти прогнозы подтверждают следующие факторы:

— нарастающая глобализация экономики, связанная с расширением ЕС и сопровождаемая углублением мировой специализации, кооперации и интеграции производства;

— рост объемов потребления энергетических ресурсов, в первую очередь углеводородов;

— требование снижения транспортной составляющей в стоимости товаров (сокращение транспортных издержек);

— высокий уровень загрузки наземных транспортных коммуникаций, которые уже сейчас, в ряде случаев, не обеспечивают требуемый уровень пропускной способности;

— острая необходимость сокращения негативного влияния транспорта на окружающую среду и повышения уровня экологической безопасности в процессе перемещения грузов.

К этому можно добавить, что водный транспорт позволяет доставлять грузы в далеко расположенные страны, минуя все промежуточные государства, на границах с которыми почти всегда возникают дополнительные потери финансов и времени, связанные с прохождением пограничных и таможенных процедур. Водный транспорт, в отличие от наземного, не ограничен границами конти-

нентов (материков), дает возможность легко диверсифицировать объемы и маршруты перевозимых грузов[79].

Современный хозяйственный механизм Калининградской области, сложившийся под определяющим воздействием сначала Положения «О свободной экономической зоне «Янтарь», а затем Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области…», требует модернизации, так как имеющийся уже не отвечает в полной мере ни потребностям регионального развития, ни интересам Российской Федерации. Проблема в том, что он слабо учитывает повседневную необходимость хозяйствующих субъектов области во внешнеэкономических связях.

После расширения Европейского союза в 2004 году Калининградская область, по существу, занимает место своеобразного «российского острова» внутри ЕС. При определении новых векторов развития области приходится учитывать, что стратегическое направление — вхождение калининградского региона в окружающее его общее европейское пространство в существующих правовых условиях, ограниченных внутренним российским законодательством — достаточно затруднено.

Вместе с тем приморское положение Калининградской области, ее развитая транспортная инфраструктура, незамерзающие порты и близость к развитым странам Западной Европы создают мощные благоприятные предпосылки для логистических процессов в транспортных

[79] По материалам итоговой резолюции Второй Международной конференции «Будущее российских портов» и 10-й юбилейной транспортной выставки «Транстек-2010», Россия, Санкт-Петербург, «Ленэкспо», 5—7 октября 2010 года. URL: http://www.transtec.transtec-neva.ru/files/File/Doc/rezolutionTT2010.doc

узлах. Именно за счет этого можно повышать роль внешней торговли в экономике области. По данным Северо-Западного таможенного управления, внешнеторговый оборот товаров Калининградской области в январе-июне 2010 года составил 3356,2 млн долларов США (за весь 2000 год — 285 млн долларов) и по сравнению с аналогичным периодом прошлого года увеличился на 31,6 %, в том числе экспорт на 3 % (до 245,7 млн долларов) и импорт на 34,5 % (до 3110,5 млн долларов). Товарооборот со странами дальнего зарубежья — 3212,4 млн долларов (+29,6 %), что составляет 95,7 % от общей суммы товарооборота. Экспорт в страны дальнего зарубежья — 219,7 млн долларов (+4,8 %), импорт из стран дальнего зарубежья — 2992,6 млн долларов (+31,9 %). Основные торговые партнеры в экспорте в январе-июне 2010 года — Германия, Нидерланды, Франция, Литва, Соединенное Королевство. Ведущие торговые партнеры в импорте — Германия, Словакия, Китай, Республика Корея, Польша.

Таким образом, один из важнейших элементов «новой экономики» развития региона в настоящее время — это создание новых полюсов роста[80]. На наш взгляд, наиболее перспективны в этом отношении территории, имеющие выходы на крупные транспортные магистрали. Прежде всего, это международный транспортный комплекс Калининграда, одной из главных составляющих которого являются рыбный и торговые морские порты, без развития которых немыслимы перспективы региона.

---

[80] *Послание* Губернатора Калининградской области Калининградской областной Думе «Об основных направлениях деятельности Губернатора и Правительства Калининградской области в 2011—2015 годах» // Архив Правительства Калининградской области.

Следует отметить, что, несмотря на успехи, достигнутые портовым комплексом в последние годы, существует большой массив нерешенных проблем. Говоря о причинах, влияющих на эффективность работы портов, можно отметить такие аспекты, как: законодательное, организационное и техническое обеспечение. Так, несовершенство российского налогового законодательства отрицательно сказывается на эффективности работы порта, что выражается, прежде всего, в высоких налогах и нерациональном порядке их взимания. В значительной мере оказывает влияние и таможенное законодательство, что резко снижают привлекательность морских портов Калининграда и их конкурентоспособность в сравнении с портами стран Балтии и Скандинавии. На эффективность работы портов также влияет несовершенство таможенных технологий контроля и оформления грузов и транспортных средств.

Данное обстоятельство приобретает особое значение в настоящее время, когда кризисная ситуация, сложившаяся с экономикой Калининградской области как эксклавной территории России, требует выработки стратегического выхода из этого положения. Ранее, анализируя зарубежный опыт и наши ошибки в прошлом, были выдвинуты предложения по подходу к экономическому выживанию области в эксклавных и кризисных условиях с учетом модификации идеи ОЭЗ. Принципиально они сводились к двухуровневой системе.

Первый уровень — таможенные и налоговые льготы на всей территории области в рамках ОЭЗ.

Второй уровень — разработка системы локальных СЭЗ и зон привлечения иностранных инвестиций в отдельных точках территории области на основе системы региональных льгот.

Нами выдвигается предложение по решению проблемы экономического выживания области в эксклавных и кризисных условиях: добавить к системе локальных СЭЗ новый уровень — свободный порт.

Организация в калининградских портах, даже в одном в порядке эксперимента, зон экономического развития позволит во многом снять груз накопившихся проблем и создать условия для стабильного развития всей области. К таким условиям можно отнести:

— повышение конкурентности ставок обработки грузов и стоимости судозаходов;

— уменьшение времени обработки грузов;

— безопасность перевозок;

— «прозрачность» транспортного процесса для грузовладельца, перевозчика и государственных контролирующих органов.

Для нашего государства застарелая больная тема — таможенное администрирование. На совещании по инвестиционному климату, которое Д. А. Медведев, будучи Президентом РФ, провел в Сочи в августе 2010 года, отмечалось, что издержки российских и зарубежных компаний, связанные с пересечением границы, носят непредсказуемый характер. На конкурентоспособность России отрицательно влияет длительность сроков и дороговизна таможенных процедур, сложность экспортного и валютного контроля. По комфортности таможенных процедур РФ занимает одно из последних мест в мире. У нас досматривается 44 % грузов, в США и Германии — не более 3 %, в Великобритании — 2 %. Для экспорта грузов компании должны представить в среднем 8 документов, для импорта — 13. Это вдвое больше, чем в развитых странах. Все эти проблемы могут быть решены при приобретении портами статуса «свободных экономических зон».

Необходимо отметить, что в Калининграде имеется ряд объективных предпосылок и факторов для создания портовой ОЭЗ:

1) три морских порта: два торговых (один из них «Пионерский» расположен на берегу Балтийского моря) и рыбный;

2) большой отряд судов морского пароходства и рыбопромысловых флотов;

3) незамерзающий Вислинский залив, что позволяет осуществлять круглогодичную морскую навигацию и обработку судов в глубоководной и защищенной от волн акватории, способной принимать морские суда;

5) прямой выход к Атлантическому океану и возможность использовать международные морские транспортные коридоры для торговых отношений со странами Азии, Европы и Америки;

6) транспортная инфраструктура (железнодорожные и автомобильные магистрали, связывающие порты с крупными промышленными регионами России);

7) относительно развитая инфраструктура связи и энергетики (к примеру, на территории региона строится атомная электростанция), инженерная и коммуникационная инфраструктура.

Еще один убедительный аргумент. По мере освоения Штокмановского месторождения и строительства предприятия по сжижению газа должен появиться терминал для отгрузки морем сжиженного газа на экспорт. По территории Мурманской области, Республики Карелия, Ленинградской области и далее по дну Балтийского моря пройдет газопровод, обеспечивающий доставку газа из Штокмановского месторождения в страны Западной Европы. В зависимости от объемов добычи жидких углеводородов и принятых логистических схем их транспорти-

ровки дальнейшее развитие получат также морские нефтяные терминалы в Калининградской области.

Конкурентоспособность калининградских портов зависит от ряда факторов:

— качества, видов и сроков оказываемых услуг;

— положения морского порта на рынке предприятий, предоставляющих аналогичные услуги;

— переоснащения и модернизации объектов морского порта и других факторов.

К сожалению, в настоящее время калининградские порты отстают от соседних портов Польши и Литвы как в техническом оснащении, так и по разрешенным осадкам для судов в канале, что уменьшает их конкурентные преимущества. Так, максимальная осадка в Балтийске и Светлом составляет 9,6 м у причалов, а ближе к Калининграду только 8 м, тогда как порт Гданьск имеет глубину 17,5 м, а Клайпеда — 12,5 м. Более того, сейчас в Клайпеде, как и в Гдыне, производится углубление акватории их портов до 14 м[81].

В свете рассматриваемой проблемы может представлять интерес опыт соседей — свободных портов Прибалтики. Так, в Латвийской Республике функционируют Рижский и Вентспилсский свободные порты.

Рижский свободный порт расположился на обоих берегах устья Даугавы (Западная Двина), его протяженность — 15 км. Общая длина причалов — 13, 8 км, максимальная осадка судов у причала — 14,7 м. Мощность (подсчитанная) перевалки грузов терминалов свободного порта — 45 млн тонн в год. В 2011 году объем переваленных грузов составил 34,07 млн тонн — это самый вы-

[81] См.: *Пятанов Ю.* Нельзя работать допотопными методами // Балтийский статус. 2012. №4. С. 15—18.

сокий показатель за всю многовековую историю существования порта. До 80 % грузооборота Рижского свободного порта — это транзитные грузы, направляемые в страны СНГ или получаемые из них[82], что проходит мимо калининградских портов.

Вентспилс — шестой по величине город Латвии и один из крупнейших портов в регионе Балтийского моря. Он расположен на северо-западе страны в устье реки Венты. Это самый глубоководный незамерзающий порт на балтийском побережье, построенный еще СССР. Общая характеристика Вентспилсского свободного порта: максимальная глубина — 17,5 м; максимальный тоннаж (DWT) — 150000; максимальная осадка — 15 м; причалы жидких грузов — 8, причалы навалочных и генеральных грузов — 18, причалы грузов ро-ро — 3, вспомогательные причалы — 12; общая площадь порта — 2 451,39 га; свободные для развития территории — ~ 1 200 га.

Вентспилсский свободный порт является портом-арендодателем, владеющим землей и портовой инфраструктурой и осуществляющим регулирующие функции. Портовые услуги предоставляются частными операторами, которые владеют средствами, соответствующими структуре порта, и оборудованием, необходимым для предоставления услуг. Администрация порта — муниципальное учреждение. При этом Вентспилсский порт включен в российскую систему нефтепроводов. Нефтепродуктопровод Полоцк — Вентспилс пропускной способностью 6 млн тонн/год поддерживается и управляется совместным латвийско-российским предприятием ООО «ЛатРосТранс». А где тогда Калининград?

---

[82] *Рижский* Свободный порт. URL: http://www.rop.lv/ru/port/fakty-i-tsifry.html

И самое главное! Правовой режим ведения предпринимательской деятельности в каждом из указанных портов регулируется отдельным законом. На территории свободной зоны портов ввезенные товары в отношении применения таможенных платежей и мероприятий торговой политики приравниваются к находящимся за пределами таможенной территории Латвии. Главный принцип ОЭЗ реализован полностью. Вместе с тем режим свободной зоны применяется только к таким предприятиям, территория которых в свободном порту отграничена и обеспечена соответственно оборудованными одним или несколькими таможенными пограничными пропускными пунктами и охраной, которая следит за тем, чтобы движение товаров и лиц на территорию предприятия и из нее соответствовало таможенным требованиям. Каждое предприятие охраняет свою территорию. Предприятия, на которые распространяется режим свободной зоны, не должны осуществлять предпринимательскую деятельность за пределами территории свободного порта.

В заключение следует сказать, что создание особой экономической зоны портового типа в Калининграде с организацией мощного комплексного транспортного узла в перспективе может стать эффективным инструментом повышения конкурентоспособности и диверсификации как региональной, так и национальной экономики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты

Конституция Российской Федерации : научно-практический комментарий / под ред. Б. Н. Топорнина. 3-е изд. М., 2003. С. 522.

Об иностранных инвестициях в РСФСР : закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1008.

Об Особой экономической зоне в Калининградской области : Федеральный закон от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 224.

О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей : утверждена Федеральным законом от 22 июля 2002 г. № 91-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3008.

Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности (в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 22.07.2005 № 117-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ) : Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

Об особых экономических зонах в Российской Федерации : Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3127.

Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменении в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 280.

О ратификации протокола № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества : Федеральный закон от 7 октября 2008 г. № 168-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 41. Ст. 4592.

О ратификации дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей : Федеральный закон 7 октября 2008 г. № 169-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 41. Ст. 4593.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 409-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7351.

О внесении изменений в Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23 апреля 2012 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 18. Ст. 2125.

О ратификации соглашения между правительством Российской Федерации и правительством Республики Польша о порядке местного приграничного передвижения : Федеральный закон от 14 июня 2012 года № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 25. Ст. 3258.

О признании независимости Литовской Республики : постановление Госсовета СССР от 6 сентября 1991 г. №ГС-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1091.

О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации : указ Президента РФ от 4 июня 1992 г. № 548 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 24. Ст. 1325.

Об обеспечении внешнеэкономических условий для развития Калининградской области : указ Президента РФ от 23 декабря 1992 г. № 1625 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 26. Ст. 2367.

О Калининградской области : указ Президента РФ от 7 декабря 1993 г. № 2117 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 24. Ст. 2952.

О социально-экономическом развитии Калининградской области : указ Президента РФ от 18 мая 1995 г. № 495 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1956.

О создании зон свободного предпринимательства : постановление Верховного Совета РСФСР от 14 июля 1990 г. № 106-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 7. Ст. 107.

О Калининградской области : постановление ГД ФС РФ от 9 декабря 1994 г. № 381-1 ГД // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3669.

О хозяйственно-правовом статусе свободной экономической зоны в Калининградской области : распоряжение Председателя ВС РСФСР от 3 июня 1991 г. № 1356-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 23. Ст. 803.

О первоочередных мерах по развитию свободных экономических зон в Калининградской и Читинской областях : постановление Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1991 г. № 497 // Организационные и экономико-правовые основы деятельности предприятий в СЭЗ «Янтарь». Калининград, 1992. С. 23—30.

О неотложных мерах по стабилизации экономического положения Калининградской области : постановление Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 531 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 5. Ст. 519.

О Федеральной целевой программе развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998—2005 годы : постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. № 1259 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 41. Ст. 4707.

О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2015 года (в ред. постановления Правительства РФ от 15.05.2010 года № 335) : постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 866 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 2). Ст. 4974.

О создании на территории Хабаровского края портовой особой экономической зоны : постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1185 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 2. Ст. 232.

О создании на территории Мурманской области портовой особой экономической зоны : постановление Правительства РФ

от 12 октября 2010 г. № 800 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 42. Ст. 5378.

О внесении на ратификацию Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о порядке местного приграничного передвижения : постановление Правительства РФ от 18 апреля 2012 г. № 335 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 2019.

Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 196-р // Собрание законодательства РФ. 2001. № 8. Ст. 764.

По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституции Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны 24 июня 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1802.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти калининградской области от 12 января 1996 г. // Российская газета. 1996. 31 янв.

Договор о прекращении действия Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области от 31 мая 2002 г. // Российская газета. 2002. 8 июня.

Договор от 27 ноября 1996 г. «О сотрудничестве Администрации Калининградской области Российской Федерации и Администрации Каунасского уезда Литовской Республики» // Архив Правительства Калининградской области.

Соглашение от 29 декабря 1999 г. «О сотрудничестве между Администрацией Калининградской области Российской Федерации и Администрацией Клайпедского уезда Литовской Республики» // Архив Правительства Калининградской области.

Соглашение от 19 сентября 2001 г. между Администрацией Калининградской области Российской Федерации и Варминьско-Мазурским воеводой Республики Польша о сотрудничестве // Архив Правительства Калининградской области.

Протокол от 9 апреля 2003 г. О сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и администрацией губернии Блекинге Королевства Швеция на 2003 г. // Архив Правительства Калининградской области.

Учебные пособия, монографии, лекции, бюллетени

Бильчак В. С., Самсон И., Федоров Г. М. Калининградский полюс интеграции. Гренобль, 2000.

Борко Ю. А. Европейскому союзу и России необходимо Соглашение о стратегическом партнерстве. М., 2004.

Винокуров Е. Теория анклавов. Калининград, 2007. С. 16—18.

Внешнеэкономическая деятельность предприятий и организаций Калининградской области за январь-декабрь 2009—2010 гг. // Статистический бюллетень. Калининград, 2010, 2011.

Гареев Т. Р. и др. Становление новой экономики Калининградской области / под ред. Г. М. Федорова, В. П. Жданова. Калининград, 2005. С. 21

Калининградское партнерство в отношениях России и ЕС: дорожная карта в будущее / под ред. К. Пурсиайнена и С. А. Медведева. М., 2005.

Кашкин С. Ю., Калиниченко П. А. Россия и Европа: что впереди? // Вестник Европы. 2006. № 18.

Клемешев А. П. Российский эксклав в условиях глобализации. Калининград, 2004.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. 2-е изд. М., 2002. С. 557.

Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 49—50.

Конституция Российской Федерации : Научно-практический комментарий / под ред. Б. Н. Топорнина. 3-е изд. М., 2003. С. 522.

Кортунов С. В. Калининград как ворота в большую Европу // Россия в глобальной политике. 2004. № 6. Ноябрь — декабрь.

Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 270.

Россия и Европейский союз: документы и материалы / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2003.

Россия и страны-члены Европейского союза. 2003 : стат. сб. / Госкомстат России. М., 2003.

Социально-экономическое положение Калининградской области в 2011 году / Калинингр. обл. комитет госстатистики. Калининград, 2012.

Суворова В. Я. Международно-правовое регулирование участия субъектов Российской Федерации в международных и внешнеэкономических связях // Российский юридический журнал. 2006. № 3. С. 29—30.

Тегеран — Ялта — Потсдам // Сборник документов. Изд. 3-е. М., 1971. С. 323.

Тиммерман Х. Калининград как пилотный регион для формирования партнерства между ЕС и Россией. Взгляд из Европы / Комитет «Россия в объединенной Европе». Берлин, 2002. С. 10—13.

Толстых В. Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М., 2004.

Федоров Г. М. Социально-экономическое развитие Калининградской области. Калининград, 2008.

Федоров Г. М., Корневец В. С. Экономическое развитие стран Балтийского региона в 1990—2007 годах. Калининград, 2008.

Цикель М. А., Жданов В. П., Федоров Г. М. Эффективность и совершенствование механизма Особой экономической зоны в Калининградской области. Калининград, 2003. С. 12—13.

Энтин М. Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004—2005 годах : монография. СПб., 2006. С. 351.

Bevan A. A., Estrin S. The Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies, 2000.

Gromadzki G., Wilk A. Die Fremdheit ueberwinden // Frankfurter Rundschau. 2001. 29. März.

Статьи, доклады, выступления

Евросоюз слезам не верит // Тридевятый регион. 2010. 12—18 ноября.

Об отмене виз для пассажиров // Деловой Петербург. 2010. 15 дек.

Послание Губернатора Калининградской области Калининградской областной Думе «Об основных направлениях деятельности Губернатора и Правительства Калининградской области в 2011—2015 годах» // Архив Правительства Калининградской области.

Пятанов Ю. Нельзя работать допотопными методами // Балтийский статус. 2012. № 4. С. 15—18.

Экономика — как женщина // Калининградская правда. 2011. 12 авг.

Интернет-сайты

Официальный портал Правительства Калининградской области. URL: http.://gov39.ru

European economic area. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/eng_rus/382033/European-18k

Official website of the European Union. URL: http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference.

http://www. eur. ru/en/p_245.htm.

Общественники предлагают сделать Калининградскую область территорией прямого президентского правления. URL: http://kaliningrad.ru/news/policy/item/19409-obscestvenniki-predlagayut-sdelat-kaliningradskuyu-oblast-territoriej-pryamogo-prezidentskogo-pravleniya

МИД Литвы считает, что туризм развивается и без приграничной безвизовой зоны // Новый Калининград.Ru. URL: http://www.newkaliningrad.ru/news/community/1548718-mid-litvy-schitaet-chto-turizm-razvivaetsya-i-bez-prigranichnoy-bezvizovoy-zony.html

Чемакин Д. «Подмахивать» законы за 5 минут нельзя». Информационный портал «Новый Калининград.Ru». URL: http://www.newkaliningrad.ru/news/economy/1430694-dmitry-chemakin-podmakhivat-zakony-za-5-minut-nelzya.html.

Ассоциация международных экспертов по развитию Калининградской области. URL: http://kaliningradexpert.ru.

Рижский Свободный порт. URL: http://www.rop.lv/ru/port/fakty-i-tsifry.html

Арбатова Н.К., Борко Ю.А., Кашкин С.Ю. и др. Концепция модернизации соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и заключения соглашения о продвинутом партнерстве, учреждающем ассоциацию. URL: http://www.svop.ru/upload/images/ConceptFinal.doc

По материалам итоговой резолюции Второй Международной конференции «Будущее российских портов» и 10-й юбилейной транспортной выставки «Транстек-2010», Россия, Санкт-Петербург, «Ленэкспо», 5—7 октября 2010 года. URL: http://www.transtec.transtec-neva.ru/files/File/Doc/rezolutionTT2010.doc

ПРИЛОЖЕНИЯ

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О Калининградской области

Принят
Государственной Думой

Одобрен
Советом Федерации

Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона

Калининградская область является эксклавом по отношению к основной территории Российской Федерации и анклавом по отношению к окружающим странам Европейского союза — Республике Польша и Литовской Республике. С учетом особого геополитического положения Калининградской области и ее значения для национальных интересов Российской Федерации настоящий Федеральный закон на основе Конституции Российской Федерации определяет правовые основы создания дополнительных благоприятных условий для развития Калининградской области.

Положения настоящего Федерального закона не могут толковаться как какое-либо нарушение равноправия всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Статья 2. Обеспечение суверенитета Российской Федерации на территории Калининградской области

Российская Федерация принимает меры по обеспечению суверенитета Российской Федерации на территории Кали-

нинградской области, гарантирует обеспечение, реализацию и защиту прав граждан Российской Федерации на территории Калининградской области, в том числе свободу их передвижения между территорией Калининградской области и остальной территорией Российской Федерации.

В целях соблюдения конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина, о единстве российского экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств Российской Федерацией заключаются международные договоры и соглашения о транзите граждан Российской Федерации и перемещении грузов в (из) Калининградскую область через территорию Европейского союза на основную часть Российской Федерации.

Статья 3. Полномочия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти Калининградской области в целях исполнения настоящего Федерального закона

Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти в целях исполнения настоящего Федерального закона осуществляют следующие полномочия:

— обеспечивают функционирование Особой экономической зоны на территории Калининградской области в соответствии с федеральным законом;

— предоставляют высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) Калининградской области самостоятельное право на заключение договоров и соглашений по осуществлению международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций;

— наделяют органы исполнительной власти Калининградской области правом осуществлять на своей территории финансовые, страховые, кредитные операции, связанные с резидентами Особой экономической зоны в Калининградской области;

— совместно с органами государственной власти Калининградской области разрабатывают программы и принимают меры по защите государственных, экономических, социальных и иных интересов Российской Федерации на ее западных рубежах;

— предоставляют Калининградской области инвестиционные налоговые кредиты на осуществление федеральных программ и выделяют субвенции для их финансирования;

— способствуют сохранению и укреплению единого экономического пространства между Калининградской областью и другими субъектами Российской Федерации, в том числе путем стимулирования создания на территории Калининградской области ассоциированных форм хозяйственной деятельности;

— разрешают вопросы транзита пассажиров и перемещения грузов всеми видами транспорта в (из) Калининградскую область;

— оказывают содействие в создании на территории Калининградской области международного транспортного узла;

— принимают меры по обеспечению энергетической безопасности Калининградской области;

— формируют и реализуют федеральные программы по приобщению детей и молодежи Калининградской области к российским культурным и историческим ценностям.

Органы государственной власти Калининградской области в целях исполнения настоящего Федерального закона осуществляют следующие полномочия:

— участвуют в создании и функционировании Особой экономической зоны в Калининградской области, обеспечивают деятельность ее администрации, а также выполняют отдельные функции администрации Особой экономической зоны в соответствии с федеральным законом;

— участвуют в разработке и реализации федеральной целевой программы развития Калининградской области;

— содействуют развитию на территории Калининградской области государственно-частного партнерства;

— поддерживают развитие на территории Калининградской области научной и инновационной инфраструктуры, в том числе путем предоставления налоговых и иных льгот;

— оказывают содействие добровольному переселению на территорию Калининградской области соотечественникам, проживающим за рубежом;

— развивают международное сотрудничество с сопредельными иностранными государствами.

Статья 4. Участие Калининградской области в международных и внешнеэкономических связях

Калининградская область в пределах полномочий, предоставленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, настоящим Федеральным законом и договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области о разграничении предметов ведения и полномочий, реализует право на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также участвует в деятельности международных организаций на взаимовыгодной основе и в интересах Российской Федерации.

Калининградская область может осуществлять такие связи на взаимной основе и с органами государственной власти сопредельных иностранных государств.

Органы государственной власти Калининградской области в пределах полномочий, предоставленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством Калининградской области, имеют право на ведение коммерческих переговоров с иностранными партнерами, указанными в настоящей статье, а также на заключение с ними внешнеэкономических сделок.

Статья 5. Компенсация Калининградской области дополнительных расходов, связанных с ее особым геополитическим положением

Калининградской области в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, другими федеральными зако-

нами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, компенсируются дополнительные расходы, связанные с ее особым геополитическим положением.

Законодательством Российской Федерации могут быть установлены повышающие коэффициенты или надбавки за счет средств федерального бюджета к пенсиям, пособиям и иным социальным выплатам, осуществляемым жителям Калининградской области за счет средств федерального бюджета.

Статья 6. Особая экономическая зона в Калининградской области

В целях социально-экономического развития Калининградской области на ее территории функционирует Особая экономическая зона.

Отношения, возникающие в связи с созданием, функционированием и прекращением функционирования Особой экономической зоны в Калининградской области, регулирует федеральный закон.

Статья 7. Иные экономические зоны на территории Калининградской области

На территории Калининградской области в соответствии с законодательством Российской Федерации могут быть образованы и функционировать иные экономические зоны, в которых действует специальный правовой режим осуществления хозяйственной, производственной, инвестиционной и иной деятельности.

Статья 8. Развитие на территории Калининградской области государственно-частного партнерства

На территории Калининградской области развивается государственно-частное партнерство, в том числе путем государственного стимулирования в формах, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Калининградской области, заключения концессионных соглашений об осуществлении инфраструктурных проектов и передаче концессионерам отдельных публичных служб или функций.

Статья 9. Поддержка развития научной и инновационной инфраструктуры на территории Калининградской области

Органы государственной власти Российской Федерации совместно с органами государственной власти Калининградской области принимают меры по развитию на территории Калининградской области научной и инновационной инфраструктуры, в том числе в сфере высоких технологий, путем предоставления налоговых и иных льгот и преференций в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 10. Федеральная государственная программа развития Калининградской области

По представлению органов государственной власти Калининградской области Правительство Российской Федерации утверждает долгосрочную федеральную государственную программу развития Калининградской области.

Статья 11. Передача федеральной собственности в собственность Калининградской области

Российская Федерация в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, безвозмездно передает в собственность Калининградской области федеральную собственность, находящуюся на территории Калининградской области, за исключением объектов, имеющих оборонное и стратегическое значение для Российской Федерации, а также памятников истории и культуры федерального значения.

Статья 12. Особенности осуществления права собственности на землю в Калининградской области

Иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на территории Калининградской области.

Статья 13. Особенности порядка въезда и выезда на (из) территорию Калининградской области

Органы государственной власти Российской Федерации принимают меры по заключению на взаимной основе международных соглашений об установлении упрощенного порядка въезда на территорию Калининградской области граждан иностранных государств и выезда жителей Калининградской области в эти государства.

Статья 14. Обеспечение энергетической безопасности Калининградской области

Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, принимают меры по обеспечению энергетической безопасности Калининградской области, в том числе по развитию альтернативных источников энергии.

Статья 15. Обеспечение пассажирского транзита и перемещения грузов между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации

Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти в пределах их полномочий обеспечивают свободный пассажирский транзит и перемещение грузов между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации.

Статья 16. Обеспечение доступности перевозок пассажиров — жителей Калининградской области

В целях обеспечения доступности перевозок пассажиров — жителей Калининградской области — в сообщении из (в) Калининградской области в (из) другие регионы Российской Федерации:

— организации железнодорожного транспорта в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, осу-

ществляют к указанным перевозкам применение тарифов, используемых для расчета стоимости проезда в сообщении по территории Российской Федерации;

— организации воздушного транспорта, осуществляющие воздушные перевозки пассажиров — жителей Калининградской — области из города Калининграда на остальную часть Российской Федерации и в обратном направлении в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, осуществляют указанные перевозки по специальному тарифу.

Порядок компенсации организациям железнодорожного транспорта и организациям воздушного транспорта потерь в доходах, связанных с реализацией настоящей статьи, устанавливает Правительство Российской Федерации.

Статья 17. Приобщение детей и молодежи Калининградской области к российским культурным и историческим ценностям, развитие молодежных контактов

Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти совместно с органами государственной власти Калининградской области осуществляют меры по предоставлению детям и молодежи Калининградской области возможности посещения исторических и культурных центров, памятных мест Российской Федерации, установлению и развитию культурных и общественных связей детей и молодежи Калининградской области со сверстниками из других субъектов Российской Федерации, стимулированию интереса детей и молодежи Калининградской области к изучению российской истории и культуры.

Статья 18. Представительства федеральных органов государственной власти Российской Федерации в Калининградской области

В целях осуществления органами государственной власти Российской Федерации своих полномочий, обеспечения взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Калининградской

области, защиты на территории Калининградской области прав и свобод граждан, а также решения иных задач в соответствии с законодательством Российской Федерации в Калининградской области могут создаваться официальные представительства федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

Статья 19. Заключительные положения

Федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации применяются на территории Калининградской области в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

Расходы на реализацию полномочий Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом предусматриваются при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

Статья 20. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 19 настоящего Федерального закона применяется к бюджетным правоотношениям, возникающим при формировании проекта федерального бюджета начиная со следующего года после вступления в силу настоящего Федерального закона.

Внесение в федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации изменений и дополнений, связанных с реализацией настоящего Федерального закона, должно быть осуществлено в течение шести месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

Президент Российской Федерации
В. В. Путин

Москва, Кремль

Проект

СОГЛАШЕНИЕ между Правительством Российской Федерации и Европейской комиссией о постепенной отмене визового режима и проверок на общих границах Европейского союза и Калининградской области Российской Федерации

Подтверждая приверженность принципам свободы, демократии, уважения прав человека,

побуждаемые стремлением содействовать экономическому и социальному развитию в свободном передвижении товаров, услуг и лиц,

сознавая, что все более тесный союз народов государств-членов Европейского союза и Российской Федерации должен найти свое выражение в свободном пересечении границ гражданами России и ЕС,

руководствуясь основными положениями Шенгенских соглашений,

учитывая, что применение настоящего Соглашения необходимо для жителей Калининградской области,

Европейская комиссия и Правительство Российской Федерации — далее именуемые Сторонами,

пришли к согласию о нижеследующем:

РАЗДЕЛ I

Меры, осуществляемые в краткосрочный период

Статья 1

С момента вступления в силу настоящего Соглашения и вплоть до полной отмены всех проверок формальности на общих границах между ЕС и Калининградской области РФ в отношении граждан государств-членов ЕС и граждан РФ — жи-

телей Калининградской области — будут применяться согласно предусмотренным ниже условиям.

Идентификация жителей Калининградской области РФ осуществляется на основании заграничных паспортов РФ по коду региона.

Статья 2

В области передвижения лиц пограничные службы начиная с 1 января _____ года по общему правилу осуществляют учет и простое визуальное наблюдение туристических транспортных средств, пересекающих общую границу на замедленной скорости, без предъявления требования об их остановке. Тем не менее они могут приступить к более детальным выборочным проверкам лиц и транспортных средств. Проверки должны проводиться по возможности в специально отведенных для этого местах способом, не препятствующим движению других транспортных средств при пересечении границы.

Статья 3

С целью облегчить процесс визуального наблюдения лица — граждане государств-членов ЕС и РФ — жители Калининградской области при нахождении в автомобиле на общей границе могут прикрепить к ветровому стеклу транспортного средства диск зеленого цвета диаметром не менее 8 сантиметров. Данный диск указывает, что они не нарушают предписаний пограничной службы, перевозят исключительно разрешенные товары в пределах, установленных для беспошлинного перемещения, и соблюдают правила валютного регулирования.

Статья 4

Стороны прилагают усилия к максимальному сокращению времени остановки на общих границах, необходимого при пограничном и таможенном контроле средств профессионального автодорожного пассажирского транспорта.

Стороны осуществляют поиск решений, позволяющих до 1 января _____ года в отношении средств профессионального автодорожного пассажирского транспорта отказаться на общих границах от систематического контроля транспортных накладных и разрешений на перевозку одних и тех же грузов, оставляя выборочный контроль.

Статья 5

В области трансграничной перевозки товаров автодорожным транспортом начиная с 1 января _____ года Стороны отказываются от систематического проведения на общих границах следующих видов проверок:

— проверки времени нахождения в пути и времени стоянки;

— проверки веса и размеров грузовых транспортных средств, что не препятствует введению автоматизированных систем взвешивания с целью выборочных проверок веса;

— проверок технического состояния транспортных средств;

а также исключить положения с целью избежать двойных проверок внутри территорий Сторон.

Статья 6

Начиная с 1 января _____года проверка документов, на основании которых осуществляются транспортные перевозки, выполняемые без специального разрешения или за пределами квоты, действующей в силу двусторонних положений, заменяется на общих границах выборочными проверками. Транспортные средства, осуществляющие перевозки, на которые распространяются подобные условия, при пересечении общей границы дают сигнал путем выставления визуального символа. Компетентные органы Сторон по общему согласию определяют технические характеристики данного визуального символа.

Статья 7

Стороны прилагают усилия по гармонизации до 1 января _____года действующих у них правил лицензирования профессионального автодорожного транспорта в области трансграничных перевозок, ставя перед собой в качестве цели упрощение, облегчение и возможность замены «разрешения на поездку» «разрешением на срок», сопровождаемого визуальным контролем при пересечении общих границ. Порядок преобразования «разрешений на поездку» в «разрешения на срок» будет согласован на двусторонней основе с учетом потребностей автодорожного транспорта разных заинтересованных стран.

Статья 8

Стороны осуществляют поиск решений, позволяющих сократить на общих границах время ожидания средств железнодорожного транспорта, обусловленного выполнением пограничных формальностей.

Статья 9

Стороны рекомендуют своим соответствующим железнодорожным организациям:

— провести адаптацию технических процедур для максимального сокращения времени остановки на общих границах;

— принять все необходимые меры с целью ввести в действие применительно к определенным железнодорожным грузовым перевозкам, которые определят железнодорожные организации, специальную систему транспортировки, способствующую быстрому пересечению общих границ без длительных остановок (товарные составы, предназначенные к сокращенным остановкам на границах).

Статья 10

Стороны приступают к гармонизации на общих границах дней и часов работы пограничных и таможенных постов на речных и озерных водных путях.

Статья 11

До 1 января _____ года в расположенных ассиметрично по соседству пограничных и таможенных постах могут осуществляться совместные проверки, если таковые уже не начали проводиться ранее, в той мере, в которой это необходимо и допускается техническими возможностями подобных учреждений. Кроме того, с учетом местных условий будут изучены возможности образования пунктов совместных проверок на других пограничных и таможенных постах.

Статья 12

Без ущерба применению между Сторонами договоренностей, создающих более благоприятные условия, Стороны принимают меры, необходимые для облегчения передвижения лиц — граждан государств-членов ЕС и жителей Калининградской области РФ, с целью позволить им пересекать данные границы без виз. Заинтересованные лица — граждане могут использовать эти преимущества лишь в случаях, когда они перевозят только разрешенные товары в пределах, разрешенных для беспошлинного перемещения, и соблюдают правила валютного регулирования.

Статья 13

Стороны прилагают усилия по скорейшему сближению своей визовой политики в целях избежания негативных последствий в области иммиграции и безопасности, которые может повлечь ослабление проверок на общих границах. По возможности до 1 января _____ года они принимают необходимые положения по вопросам осуществления своих процедур допуска на территорию ЕС и Калининградской области РФ, чтобы обеспечить защиту своих граждан и территорий от незаконной иммиграции и действий, способных нанести ущерб безопасности.

Статья 14

Для облегчения контроля на общих границах, учитывая договоренности, существующие между ЕС и РФ, Стороны

обязуются проводить каждый на своей территории борьбу с незаконной торговлей людьми и наркотиками, осуществлять эффективную координацию своих действий в этой сфере.

Статья 15

Стороны обеспечивают сотрудничество между пограничными и таможенными органами в области борьбы с преступностью, противоправным въездом и проживанием лиц, с незаконными операциями в финансовой и таможенной сферах, а также с контрабандой. Для этого, при соблюдении своего внутреннего законодательства, Стороны предпринимают меры по улучшению обмена информацией и по его усилению в том, что касается сведений, способных представлять интерес для Сторон. Данная информация предоставляется в общую базу данных — Шенгенскую информационную систему.

Статья 16

С целью обеспечения сотрудничества, предусмотренного настоящими статьями, Стороны будут проводить регулярные встречи на уровне своих компетентных органов и местных властей.

РАЗДЕЛ II
Меры, осуществляемые в долгосрочный период

Статья 17

В области передвижения лиц Стороны будут прилагать усилия по осуществлению гармонизации законодательных и регламентарных положений, относящихся к запретам и ограничениям, которые дают основание для проверок, а также принимать дополнительные меры по охране безопасности и созданию препятствий нелегальной иммиграции.

Статья 18

Стороны обязуются провести обсуждение прежде всего следующих вопросов, с учетом мер, принятых в краткосрочный период:

а) разработка положений в сфере сотрудничества по вопросам предотвращения преступности и нелегальной иммиграции;

б) исследование возможных трудностей в области применения соглашений о международной правовой помощи и выдаче лиц с целью выработки наиболее приемлемых решений;

в) поиск средств, позволяющих осуществлять совместную борьбу с преступностью, в том числе путем изучения возможности наделения пограничных служб правом преследования, с учетом существующих механизмов коммуникации и международной правовой помощи.

Статья 19

Стороны будут стремиться осуществлять гармонизацию законодательства и регламентарных положений прежде всего по вопросам:

— регистрации туристов в гостиницах;

— пресечения оборота наркотических средств;

— пресечения оборота оружия и взрывчатых веществ.

Статья 20

Стороны будут прилагать усилия по осуществлению гармонизации своей визовой политики, а равно условий въезда на свои территории. В той мере, в которой это окажется необходимым, они также предпримут меры по гармонизации своих правовых норм по вопросам регулирования определенных аспектов статуса иммигрантов.

Статья 21

Стороны выступят с общими инициативами в рамках ЕС и РФ, направленными:

а) на повышение таможенных льгот туристам, прежде всего приезжающим в Калининградскую область из стран ЕС;

в) на ликвидацию тех ограничений, которые еще могут сохраняться при въезде-выезде в отношении товаров, владение которыми запрещено для собственных граждан.

Статья 22

Стороны будут прилагать усилия как в отношениях между собой, так и во внутренних рамках ЕС и РФ:

— по повышению таможенных льгот в отношении топлива с тем, чтобы они соответствовали нормальной вместимости топливных резервуаров обычных и туристических автобусов (600 литров);

— по сближению ставок обложения дизельного топлива и повышению таможенных льгот в отношении нормального объема содержимого топливных резервуаров грузовых автомобилей.

Статья 23

Стороны будут предпринимать аналогичные усилия в области грузовых транспортных перевозок с целью сокращения времени ожидания в расположенных ассиметрично по соседству пограничных и таможенных постах и сокращения количества пунктов, где требуется остановка.

Статья 24

Стороны будут развивать свое сотрудничество с целью облегчить выполнение таможенных процедур в отношении товаров, перемещаемых через общую границу, посредством систематического и автоматизированного обмена необходимыми данными, полученными с помощью единого документа.

Статья 25

Стороны проведут изучение возможных методов гармонизации косвенных налогов (НДС и акцизы) в рамках ЕС и РФ. С этой целью они будут поддерживать инициативы, предпринятые обеими сторонами.

Статья 26

Стороны проведут исследование по вопросу о возможности отмены на взаимных началах предельных размеров для

установленных таможенных льгот, которые предоставляются на общих границах жителям приграничных территорий ЕС и Калининградской области РФ.

РАЗДЕЛ III
Заключительные положения

Статья 27

Заключение настоящего Соглашения осуществляется путем подписания без оговорки о ратификации или одобрении либо с оговоркой относительно ратификации или одобрения — путем подписания, за которым следуют ратификация или одобрение.

Настоящее Соглашение начинает применяться в качестве предварительного документа со дня, следующего за датой его подписания.

Настоящее Соглашение вступит в силу по истечении тридцати дней с момента передачи на хранение депозитарию последнего документа о ратификации или одобрении.

Статья 28

Депозитарием настоящего Соглашения является Правительство Российской Федерации. Оно направит заверенную копию соответственно каждой из Сторон.

В удостоверение чего представители, надлежащим образом на то уполномоченные Сторонами, подписали настоящее Соглашение.

/ПОДПИСИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ СТОРОН/

Научное издание

Куликов Александр Викторович
Корнюшенков Григорий Викторович
Чемакин Дмитрий Александрович

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Монография

Редактор *Н. Н. Мартынюк*
Корректор *Н. Н. Генина*
Компьютерная верстка *О. М. Хрусталевой*

Подписано в печать 29.08.2012 г.
Бумага для множительных аппаратов. Формат 60×90 $^{1}/_{16}$.
Гарнитура «Таймс». Ризограф. Усл. печ. л. 10,1. Уч.-изд. л. 7,3.
Тираж 500 экз. Заказ 201.

Издательство Балтийского федерального университета им. И. Канта
236041, г. Калининград, ул. А. Невского, 14